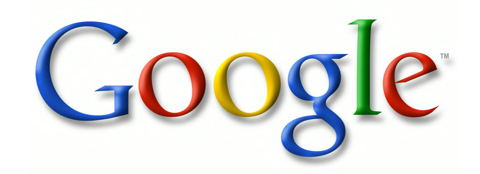
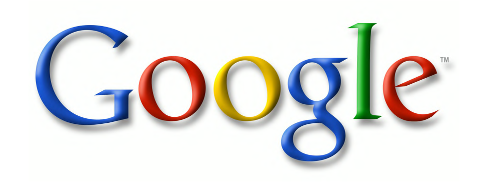



Google


HARVARDIANA
ET
VE RI
TAS
ACADEMIA IN NOV ANG
CHRISTO ECCLESIAE

Hommage de l'auteur,
son affectionné L Barbault

DU

TRIBUNAL INTERNATIONAL

PAR

Louis BARBAULT

Fata viam invenient.
(LEIBNITZ)

GENÈVE
IMPRIMERIE TAPONNIER & STUDER
19, ROUTE DE CAROUGE

1872

DU

TRIBUNAL INTERNATIONAL

PAR

Louis BARBAULT

Fata viam invenient.
(Leibnitz)



GENÈVE
IMPRIMERIE TAPONNIER & STUDER
19, ROUTE DE CAROUGE

1872

AVANT-PROPOS

« Chaque siècle croit que sa lutte est la plus im- « portante de toutes, » a dit un écrivain allemand.

Cette lutte que d'autres temps symbolisaient d'une façon matérielle, en gardant le souvenir de géants et de dragons terrassés par de vaillants héros, se reproduit toujours sous une forme différente, à mesure que la civilisation s'étend à tous les intérêts qu'embrasse l'humanité.

Quel est aujourd'hui l'aspect sous lequel elle se présente? Quel est le mal, le fléau que chacun, selon ses moyens, doit s'efforcer de détruire, si ce n'est la guerre, dont tant de maux sont l'inévitable conséquence!

Bien des systèmes ont été proposés, bien des opinions ont été émises, sans qu'aucun résultat positif ait été obtenu! Aussi n'est-ce pas un nouveau système que nous venons exposer, mais seulement quelques idées qui nous ont été suggérées par l'actualité de la question, sans que nous nous fassions aucune illusion sur leur valeur.

La devise de Leibnitz « *fata viam invenient* »

nous a semblé la seule épigraphe qui pût convenir à un travail où aucun nouveau moyen n'est examiné, et qui se base seulement sur la nature des choses et les résultats probables de la civilisation.

Nous n'avons envisagé la question du Tribunal International qu'au point de vue d'une paix perpétuelle et nous avons essayé de démontrer qu'une institution de ce genre ne pouvait avoir aucune chance d'établissement ni de succès.

C'est à la pratique du commerce, à son développement et à la diffusion des sciences économiques que nous nous en sommes remis pour la solution de ce problème de la paix qui préoccupe à juste titre le monde entier.

Dans un travail de cette nature, les divisions que l'on établit ne peuvent être parfaitement tranchées et bien souvent des remarques critiques échappent à la plume qui retrace l'historique d'un système. Souvent aussi une idée théorique se mêle à un aperçu critique, sans que pour cela une confusion s'ensuive nécessairement. Que ceci soit dit en passant pour excuser les défauts de la division que nous avons adoptée et que voici :

I[re] PARTIE OU PARTIE HISTORIQUE. Le Droit international n'a pas existé dans l'antiquité. — Le moyen-âge. — Naissance du Droit international, premières théories. — Systèmes divers de juridiction internationale.

IIe PARTIE OU CRITIQUE. Que faut-il entendre par violations du Droit international? — Les arbitrages sont un moyen et non une règle. — Affaire de l'Alabama. — D'un Code international. — L'opinion publique : son rôle dans le Droit international.

IIIe PARTIE OU THÉORIE. — Influence du commerce sur le Droit international. — Les ligues de commerce : la Hanse, etc. — Conclusions.

Nous avons dû faire de nombreuses citations d'ouvrages dans le courant de cette étude, car il eût été peu commode de renvoyer purement et simplement aux auteurs pour les opinions que nous cherchions à combattre ou dont nous voulions nous appuyer. En particulier nous avons fait de nombreux emprunts au cours de M. le professeur Hornung. Notre devoir est de les mentionner ici. Que ce soit une occasion pour nous de remercier tous ceux qui nous ont aidé de leurs bienveillants conseils!

GENÈVE, Novembre 1872.

Ubi societas, ibi jus.

« Or, si le droit existe, où est la sanction? Convenons-en : étant données ces deux choses louables, l'amour de la paix et la non-intervention, la recherche d'une sanction précise qui les complète, qui fasse prévaloir, dans une mesure humainement réalisable, le droit sur la force, qui donne enfin satisfaction au cri de la conscience publique trop souvent révoltée, cette recherche s'impose aujourd'hui à la science comme à la politique. C'est le vrai problème de l'avenir! »

(**Rolin Jæquemyns**, ***Revue de Droit International.***)

PREMIÈRE PARTIE

ÉTUDE DU DROIT INTERNATIONAL AU POINT DE VUE D'UN TRIBUNAL DEPUIS L'ANTIQUITÉ JUSQU'AUX TEMPS MODERNES.

CHAPITRE Ier.

Le Droit international chez les anciens.

Avant d'aborder de front cette question si ardue du Tribunal international, il importe de ne laisser derrière nous aucune obscurité et de préciser dès à présent quelles seront les bases de ce travail et dans quelles acceptions nous emploierons les mots si connus de Droit international et de violations de ce droit.

Qu'il nous soit donc permis de remonter jusqu'aux sources du Droit international et de chercher s'il ressort, soit de sa nature même, soit des travaux des auteurs qui s'en sont occupés, qu'un Tribunal intervenant au milieu des Nations et s'appuyant sur un Code reconnu par elles, puisse être considéré comme facile à établir dans un temps plus ou moins reculé et non comme une utopie

humanitaire que les vœux les plus ardents seraient impuissants à réaliser!

Nous examinerons donc comment est né le Droit international, comment on l'a envisagé d'abord et quel rôle il a été appelé à jouer, en nous bornant dans cette esquisse aux traits les plus frappants et les plus généraux, les seuls d'ailleurs qui puissent rentrer dans un aperçu aussi restreint.

Et d'abord, qu'est-ce que le Droit international?

D'après Wheaton (*Eléments de Droit international*) il n'existe pas d'institution législative et judiciaire dont l'autorité, reconnue par toutes les nations, détermine le droit qui doit régler les relations et les rapports de ces nations entre elles. Dans la grande société des nations, il n'y a pas de pouvoir législatif et par conséquent pas de lois expresses, excepté celles qui résultent des conventions des nations entre elles, puisqu'elles n'ont reconnu aucun supérieur, ni organisé d'autorité commune destinée à constituer par déclaration expresse le droit international.

Si nous consultons Savigny (*System des heutigen römischen Rechts*, Bd I, Cap. II, § 6) nous voyons qu'il fait dériver le droit international actuel de la communauté d'idées entre nations, provenant de l'origine et religion communes à plusieurs peuples et formant le droit positif de chacune de ces nations.

« Ce droit, ajoute-t-il, peut donc être considéré comme positif, mais imparfait par rapport à l'incer-

titude de ses préceptes et parce qu'il manque de cette base sur laquelle repose le droit positif de chaque nation particulière, le pouvoir politique de l'Etat et des magistrats capables d'exécuter les lois (1). »

Ces définitions et toutes celles données par les auteurs, peuvent se résumer ainsi :

Le Droit international est celui qui règle les rapports qui existent entre les Etats considérés comme personnes morales.

Ces personnes morales forment dans leur ensemble une société, un organisme, qui comme toute société, comme tout organisme, a besoin de lois, de tribunal et surtout d'une sanction qui, par le moyen du tribunal, fasse respecter la loi.

Or, chacun des membres de la grande société des nations est indépendant des autres et vit, par rapport à eux, dans ce qu'on a appelé l'état de nature, ne reconnaissant point de souverain, d'arbitre, de juge. Il en résulte que le droit qui existe entre les nations n'a pas de sanction semblable à celle qui assure l'exécution du Droit civil de chaque Etat par rapport aux membres qui le composent et que par conséquent, la seule sanction qui puisse être donnée au Droit international n'est basée que

(1) M. Savigny ajoute que les progrès de la civilisation chrétienne nous ont amenés à observer un droit analogue dans nos relations avec toutes les nations du globe, quelle que soit leur foi religieuse et sans aucune réciprocité de leur part! Cette assertion tombe bien vite quand on considère les procédés usités envers les peuplades d'Indiens par les Etats-Unis etc., et en général ceux des nations civilisées à l'égard de celles qui sont encore à l'état sauvage.

sur la crainte de la part des nations de provoqner une hostilité générale en violant ce droit.

Si nous nous reportons aux premiers âges de la civilisation, alors que l'homme commençait à chercher dans l'union avec ses semblables la force qui était refusée à son individualité, nous verrons que les premiers rapports qu'il eut avec les autres individus de son espèce avaient les mêmes caractères que nous pouvons remarquer aujourd'hui dans ce qui constitue notre Droit international.

L'Etat commence, pour ainsi dire, par le Droit international; l'idée de subordination apparaît ensuite avec celle du Contrat.

A mesure que l'Etat devient personne morale, l'idée de l'unanimité fait place à celle de la majorité; la loi se précise, la peine se développe à mesure que l'Etat se développe, mais en même temps le côté international s'efface, car les éléments indépendants qui forment l'Etat se fusionnent toujours davantage.

C'est donc par une espèce de droit qui se rapproche du Droit international que le Droit public à commencé pour les individus! N'en est-il pas de même pour les nations et ne pouvons-nous pas dire que ce qui a été le principe du Droit public, pour la société des particuliers, le sera également pour la société des nations?

Cependant, il ne faudrait pas envisager ces premiers rapports entre familles, puis entre clans et tribus de nomades comme le germe du Droit inter-

national! En effet, les rapports qui succédèrent à cette enfance de la civilisation prirent un caractère de Droit privé tel qu'il serait impossible de retrouver plus tard des traces de ce Droit international qui présida aux premiers groupements des hommes.

Il est évident que ces rapports entre les familles continuèrent à exister entre les clans, les tribus, puis entre les Etats, mais en s'annihilant à mesure que la civilisation prospérait. En s'annihilant, avons-nous dit, et nous en voyons la preuve dans l'histoire : Plus l'homme s'est senti fort, plus il a voulu être maître, plus il a cherché à dominer ses égaux.

Pour arriver à ce but, la guerre a été son unique moyen pendant de longs siècles, de longues périodes barbares. Il a été vainqueur ou vaincu, il a dominé ou a été dominé, principes parfaitement opposés à l'essence du Droit international!

L'alliance même qui unissait parfois deux peuples trop puissants pour n'avoir pas à craindre tout dans une lutte à proportions égales, ne pouvait être un germe de Droit international, car elle se bornait à maintenir entre les deux puissances des relations, ou plutôt un manque de relations à peu près complet. Les deux Etats se procuraient ainsi chacun une vie à part, isolée, résultant de l'obligation de ne pas nuire, si l'on peut ainsi parler, mais cette obligation était bien vite violée quand un événement quelconque venait rompre l'équilibre factice qui régnait entre les deux nations.

En un mot, l'antiquité nous offre le spectacle d'une succession d'Etats et non de leur coexistence.

Mais si d'une part nous voyons la politique de l'antiquité repousser les pratiques du Droit international, il est assez étrange, d'autre part, de constater certaines coutumes adoptées et rigoureusement maintenues par tous les peuples, et qui semblent en contradiction avec les principes qu'ils suivaient dans leurs rapports.

En effet, les ambassadeurs sont respectés et les traités survenant après la guerre sont généralement observés, tandis que l'étranger qu'un naufrage jette sur une côte inconnue et le prisonnier de guerre, sont traités tous deux de la même façon et réduits en esclavage : il semble que ce soit un axiôme pour les anciens que l'étranger, c'est l'ennemi.

L'influence religieuse eût pu être d'une grande utilité pour le Droit international, s'il fût né déjà à cette époque reculée, si elle eût été le résultat d'une conformité générale de croyances et de doctrines. N'en avons-nous pas la preuve dans le caractère sacré du Conseil Amphictyonique des Grecs? Mais au milieu de ce dédale de religions, de croyances et de superstitions adroitement exploitées par les classes privilégiées, que pouvait une voix s'élevant isolée et sans appui? Cependant c'est à l'influence religieuse que l'antiquité dut une de ses plus belles institutions : le droit d'hospitalité!

Chez les Grecs, on a cru remarquer quelques

traces de Droit international! Le Conseil amphictyonique en paraîtrait une preuve évidente! Mais on oublie complètement que le point de vue auquel se plaçait ce peuple était purement national et par conséquent ne laissait en aucun point s'opérer une fusion avec l'élément étranger, fusion qui seule aurait pu constituer un pas vers le Droit international!

« Les Grecs répugnaient à l'idée de faire de toutes leurs villes un seul et grand empire. Chaque cité grecque voulait être indépendante et former un Etat à part; mais toutes voulaient conserver le lien de parenté qui les unissait. De là, ces associations religieuses nommées Amphictyonies, dont la plus connue était formée par douze peuples qui envoyaient des députés, le printemps à Delphes, l'automne aux Thermopyles. On y célébrait des fêtes religieuses. Quelquefois aussi le conseil amphictyonique décernait des récompenses nationales, une statue, un tombeau, à ceux qui avaient bien mérité de la patrie commune; ou frappait de malédictions ceux qui l'avaient trahie...» (Duruy, *Histoire grecque.*)

Il n'existait de rapports qu'entre les Etats Grecs, et les autres pays étaient regardés comme barbares. C'est ainsi que l'on vit plus tard les nations chrétiennes repousser les autres et les exclure de leur accord.

Si nous trouvons plus d'unité en Grèce que partout ailleurs dans les temps anciens, c'est qu'il y

avait entre les différents Etats cette conformité de religion dont nous parlions précédemment. De plus, il y avait communauté de langage, aussi était-ce plus une Confédération qu'une société d'Etats pouvant être régis par une codification internationale.

N'était-ce pas la Grèce qui, la première, repoussant de son sein tout élément étranger, appelait dédaigneusement les autres nations, οἱ βαρβάροι!

Ce n'est donc pas là qu'il nous faut chercher le principe qui a présidé à la formation du Droit international! La seule trace que l'on pourrait y trouver d'un principe analogue consiste dans ce fait que les Grecs (et du reste les autres nations procédaient à peu près dè même) demandaient satisfaction à l'Etat par lequel ou par les ressortissants duquel ils se trouvaient outragés, avant de lui déclarer la guerre.

« Dans la haute antiquité, les hommes étaient isolés et l'isolement resta l'idéal des anciens... c'était un des caractères que les poètes attribuaient à l'âge d'or. En réalité, tous les peuples, quand ils paraissent sur la scène du monde, vivent d'une existence séparée, presque inconnus les uns des autres. Cet isolement primitif laissa des traces jusqu'à l'antiquité.... il n'y a jamais eu de Grèce, il n'y a eu que de petites républiques, renfermées dans l'enceinte d'une ville. Rome resta toujours une république municipale (1). »

(1) M. Laurent. Philosophie de l'histoire, page 498.

Cette tendance à s'isoler peut s'observer encore en Egypte (1), ce pays qui resta si longtemps en dehors des autres nations qu'il avait devancées par sa civilisation.

A Rome, l'institution du Collége des prêtres féciaux ne nous arrêtera pas longtemps, car ce n'était pas non plus le précurseur d'un Tribunal international.

Quelles étaient, en effet, les fonctions de ces prêtres?

Ils veillaient à l'accomplissement des formes religieuses qui entouraient les rapports internationaux; ils demandaient satisfaction aux Etats qui avaient lésé les intérêts des Romains et, en cas de refus, leur déclaraient la guerre au bout de 33 jours; ils livraient les généraux qui avaient conclu un traité jugé honteux pour la gloire de Rome et donnaient satisfaction à l'Etat qui avait à se plaindre des actes d'un citoyen romain.

Mais pour que de telles décisions fussent prises, il fallait qu'un traité liât Rome à l'autre Etat. Sans traité antérieur, il n'y avait aucune *communio juris* entre les deux nations. Encore ici, les étrangers sont des ennemis et cela est poussé si loin que, même en temps de paix, si une chose appartenant à un Romain tombe au pouvoir d'un étranger, elle cesse, par ce fait seul, d'être considérée comme chose romaine.

Nous ne pouvons trouver chez les Romains des

(1) Plusieurs auteurs ont rapporté que les étrangers abordant en Egypte étaient immédiatement égorgés.

principes de Droit international parce qu'ils voulurent réunir le monde entier dans leurs mains, et rassembler en un seul et immense Etat toutes les nations fusionnées par les institutions civiles et religieuses, sinon par la conformité de langage.

Or, il est de toute évidence que ce fusionnement qui ne permettait pas à une nation d'avoir sa vie à part le grand centre romain, ne pouvait s'accorder avec un Droit international !

Ne nous faisons pas d'illusions sur le véritable sens du *jus gentium* des Romains ! D'après Warnkœnig, et sa manière de voir est adoptée par la majorité des auteurs, ce *jus gentium* ne doit pas être confondu avec le droit des nations tel que nous l'appelons aujourd'hui ! C'était un droit positif embrassant tous les rapports sociaux, mais un droit positif général : c'était l'ensemble des principes du droit que l'on rencontre chez toutes les nations policées.

De plus, il renfermait les règles de l'équité naturelle : *quod naturalis ratio apud omnes populos constituit...* (1).

Plus tard, quand la philosophie stoïcienne guide les juriconsultes romains, le *jus gentium* est défini d'une manière plus exacte, plus conforme à ce que nous appelons le Droit international, mais on en fausse l'idée primitive et les Romains attribuent à ce droit une foule d'institutions de la vie civile, comme on peut le voir dans différents passages du Digeste : (2)

(1) Cependant les droits accordés aux Peregrini étaient assez nombreux.

(2) Fragment, 5, I, 1 et Frag. 4 id.

Ex hoc jure gentium introducta bella, discretæ gentes, regna condita, dominia distincta, agris termini positi, ædificia collocata, commercium, emptiones, venditiones, locationes, conductiones obligationes institutæ, exceptis quibusdam quæ a jure civili introductæ sunt.

Manumissiones quoque juris gentium sunt.

A mesure que nous avançons dans l'histoire de Rome, l'idée de l'humanité nous apparaît, soutenue par quelques esprits d'élite.

Le premier, Cicéron parle un langage cosmopolite; mais son patriotisme lui fait envisager encore toute chose à travers le prisme de la grandeur de Rome, dont il considère la domination comme juste et bienfaisante.

Sénèque, Pline et d'autres encore montrent dans leurs écrits cette tendance que nous avons remarquée dans ceux de Cicéron.

L'apparition du Christianisme qui semblait d'abord devoir favoriser ces idées et permettre aux germes du Droit international de se développer, leur fut fatale, au contraire, comme nous le verrons plus tard en étudiant le Moyen-Age.

Longtemps avant le Christianisme, le Boudhisme avait proclamé l'égalité et la charité chez les peuples de l'Asie, où les Hindous sont les seuls qui puissent nous présenter quelques traces de Droit international, et encore ces quelques vestiges ont-

ils un caractère trop douteux pour attirer notre attention (1).

En Europe, les Germains auraient eu, d'après plusieurs auteurs, quelques tendances à fonder un certain Droit international, s'ils eussent eu plus de de culture intellectuelle; car, formant de nombreuses tribus, toutes jalouses de leur liberté, ils respectaient chez les autres ce qui chez eux représentait le premier de tous les biens.

Ajoutons cependant, pour expliquer ces généreuses et nobles aspirations d'un peuple à demi-sauvage, que les auteurs qui en parlent sont allemands eux-mêmes. Quoi qu'il en soit, nous ne pouvons ôter aux Germains le mérite d'avoir conservé aux peuples qu'ils avaient soumis, leur juridiction personnelle.

Si maintenant, laissant de côté les temps anciens, nous passons au Moyen-Age, que voyons-nous ?

Au Moyen-Age, le Droit privé apparait partout. Le principe de la guerre est dominant : l'Eglise même est plutôt une cause de guerre que de paix; nous en avons la preuve dans les Croisades dirigées contre les Musulmans et contre les Albigeois.

Mais le grand travail du Moyen-Age et ce qui l'a caractérisé d'une manière remarquable, c'est sans contredit l'œuvre de centralisation des Etats qu'il a vu commencer et se poursuivre plus rapidement à mesure que le XVI[e] siècle se rapproche.

(1) M. Laurent est le seul auteur qui fasse allusion à l'existence de ce Droit international chez les Hindous.

En diminuant de nombre, les Etats augmentent de force et de puissance, le Droit public remplace le Droit privé et c'est par cette période caractéristique que le Moyen-Age est séparé des temps modernes, au commencement du XVI[e] siècle.

Bien que cette époque soit une des plus fécondes pour l'histoire, il ne nous appartient pas d'en parler ici, car elle ne pourrait fournir que bien peu de renseignements sur le sujet qui nous occupe. Nous rappelons seulement, et ceci reviendra dans le courant de cette étude, que c'est alors que l'on vit apparaître les Ligues Hanséatiques, ligues de commerce qui acquirent rapidement une grande puissance. C'est là le seul point qui nous intéresse dans cette période et nous y reviendrons avec plus de détails.

Quant à l'Eglise et à ses princes, quel fut leur rôle pendant ce moment de transformation?

La juridiction des papes fut contestée, car, outre qu'elle ne fut jamais employée dans un but complétement désintéressé (1), elle servait à étayer des prétentions qui n'étaient plus d'un caractère spirituel, mais purement temporel. Aussi les puissances européennes repoussèrent-elles toujours cette intervention ecclésiastique, à moins que sa

(1) Nous devons cependant mentionner ici *les Trèves de Dieu*, provoquées par des prêtres d'ordre supérieur, dans le but de permettre aux paysans de faire leurs récoltes, etc....
Une *trève de Dieu* fut proclamée (à Romont, selon les uns, à Montriond près Lausanne, selon d'autres), en 1033 et sous l'inspiration de l'évêque de Lausanne, à une époque où toute justice manquait aux opprimés, comme tout frein aux oppresseurs. Par ladite *trève de Dieu* la paix ne pouvait être troublée par aucune expédition ni aucun bruit d'armes depuis l'*Avent* à l'*Epiphanie*, soit du 1[er] décembre au 6 janvier inclus.

partialité ne leur fut assurée d'avance, et cherchèrent-elles à vider entre elles et par les armes, les querelles que la barbarie de cette époque faisait naître à chaque instant.

Quant à la Réforme, elle commençait à peine et sa naissance était entourée de trop de dangers et de difficultés pour qu'elle pût avoir des visées quelconques dans la politique de l'Europe.

« En résumé, l'antiquité n'avait pas réussi à créer un Droit international, parce que les peuples ne rendaient pas justice aux étrangers et aux barbares; le Moyen-Age chrétien n'y parvint pas, parce que les peuples croyants, dans leur zèle pour la foi, ne reconnurent aucun droit aux infidèles. La belle idée de l'humanité ne pouvait pas éclairer le monde tant que l'atmosphère était obscurcie par la fumée des auto-da-fés (1).»

(1) Bluntschli, Droit international codifié, introduction.

CHAPITRE II

Naissance du Droit international. Premières théories auxquelles il donne lieu.

Mais le réveil de la science humanitaire allait commencer et les plus nobles idées que la liberté et la philosophie aient enfantées, devaient trouver des adeptes dans toutes les classes de la société de tous les pays.

Nous voyons apparaître successivement Vittoria en Espagne (1567), prêtre dominicain dont les vues libérales sur le Droit international étonnent lorsque l'on se reporte à l'époque où il vivait; Soto, son disciple; Ayala, grand prévôt des Espagnols aux Pays-Bas; Albéric Gentilis, italien refugié en Angleterre; enfin le Hollandais Hugo Grotius, qui, en 1625, fonde le Droit international ou tout au moins en pose les premiers principes dans son ouvrage : *De jure belli et pacis.*

Au moment où il écrivit son traité, la guerre de 30 ans sévissait dans toute son horreur. Il fallait trouver des règles rationnelles qui fussent supérieures aux deux Eglises qui étaient en présence

dans cette lutte. Grotius s'inspira des principes de tolérance des Arminiens dans son traité, publié en France et dédié à Louis XIII.

Voici sur quelles données fondamentales il base sa théorie.

Suivant lui, le Droit naturel est la règle rationnelle quant à la valeur morale des actions dans leurs rapports avec notre nature rationnelle et sociale. La loi naturelle est absolue et immuable.

Ce Droit naturel régit toutes les nations, mais il y a un Droit des gens positif et distinct du Droit naturel. Le Droit des gens se rapporte, suivant Grotius, à une espèce de Droit humain qui a acquis la force d'obliger par un effet de la volonté de tous les peuples ou du moins de plusieurs. Les maximes de ce Droit des gens se prouvent par la pratique perpétuelle des peuples et par le témoignage des historiens.

« La société des nations est une société d'égalité et d'indépendance qui établit entre elles une égalité de Droit : le principe général du droit des gens n'est donc autre chose que la loi générale de la sociabilité, etc... qui oblige les nations à la pratique des mêmes devoirs auxquels les particuliers sont naturellement assujettis. »

Grotius a placé le Droit naturel au-dessus de la volonté divine, tout en le faisant dériver de Dieu, et nous arrivons, en suivant son système, à la conséquence fatale qu'il y a bien une loi, mais pas de sanction à cette loi. Il ne suppose pas une puis-

sance supérieure, dominante et présidant à l'exécution de cette loi générale de sociabilité. Son opinion est que l'observation des devoirs est exigible, et son moyen, c'est la guerre. Les Etats ne doivent se faire la guerre que pour rétablir le droit.

Grotius exerça une certaine influence sur le traité de Westphalie qui termina la guerre de 30 ans (Octobre 1648). Ce traité composé des deux traités de Münster et d'Osnabrück, fut le résultat de la médiation du Pape entre les Etats catholiques et de celle de Venise entre les Etats protestants. La Suède y joua un rôle particulièrement remarquable: elle était représentée par le fils du fameux chancelier Oxenstierna : elle fut, avec la France, garante de la paix qui suivit.

Ce traité, qui n'eut rien d'humanitaire, fixa l'organisation politique et religieuse de l'Allemagne. Or, à ce moment, ce pays était pour ainsi dire le résumé de l'Europe. Aussi le traité de Westphalie fut-il la base du droit public de l'Europe jusqu'à la Révolution. Il créa ce que l'on appelle l'équilibre européen.

Un siècle plus tard, Grotius devait trouver dans Burlamaqui (1) un contradicteur d'autant plus énergique qu'il se plaçait à un autre point de vue : tandis que l'auteur du traité *De jure belli et pacis* s'est mis au-dessus des considérations d'ordre divin, Burlamaqui prend au contraire pour objec-

(1) Principes du Droit naturel, 1747.

tif les sanctions naturelles, autrement dit divines, dans son livre des « Principes du Droit naturel. »

Analysons rapidement sa théorie :

« De même que l'idée du Droit et plus encore celle du Droit naturel, sont manifestement des idées relatives à la nature de l'homme, à sa constitution et à son état, de même il y a des règles qui régissent les Etats comme les hommes et qui sont inhérentes à leur principe vital. »

« Chaque société est un corps considéré comme personne morale parce que ce corps n'est en effet animé que par une seule volonté qui en règle tous les mouvements. »

Les Etats, comme les hommes, ont des Droits et des devoirs, aussi leur établissement introduit-il entre eux une espèce de société, semblable à celle qu'il y a naturellement entre les hommes et les mêmes raisons qui portent les hommes à entretenir l'union entre eux, doivent aussi engager les peuples ou leurs souverains à vivre en bonne intelligence les uns avec leur autres.

« Il est donc nécessaire, » dit Burlamaqui, « qu'il y ait entre les nations quelque loi, qui serve de règle au commerce qu'elles ont ensemble. Or cette Loi ne peut être que la Loi naturelle elle-même, que l'on appelle alors Droit des gens, ou Loi des nations. « La Loi naturelle, » dit Hobbes (1), « se divise en

(1) Precepta utriusque eadem sunt : Sed quia civitates semel institutæ induunt proprietates hominum personales, lex quam loquentes de hominum singulorum officio, naturalem dicimus, adplicata, totis civitatibus nationibus, sive gentibus, vocatur jus gentium.

HOBBES, de Cive, cap. XIV § 4.

Loi naturelle des hommes et Loi naturelle des Etats, et cette dernière est ce que l'on nomme Droit des gens. »

« Donc Droit naturel et Droit des gens sont au fond la même chose et ne diffèrent que de nom. »

« Le Droit des gens, considéré comme Loi émanant d'un supérieur n'est autre chose que le Droit naturel lui-même, appliqué non aux hommes, mais aux peuples, nations, Etats ou à leurs chefs dans les relations qu'ils ont ensemble et dans les intérêts qu'ils ont à ménager entre eux. »

Jusqu'ici, les deux auteurs sont, à part quelques dénominations, à peu près d'accord, mais leurs conclusions vont totalement différer.

Grotius n'a pas vu d'autre sanction à la Loi internationale que la guerre; il l'admet en cas de violation de Droit. Burlamaqui le réfute comme il suit:

« Ce que Grotius appelle un Droit des gens distinct du Droit naturel et qui a néanmoins par lui-même la force d'obliger, que l'on veuille, ou que l'on ne veuille pas s'y soumettre, est une supposition dénuée de fondement. »

« Car toutes les nations sont les unes à l'égard des autres dans une indépendance et une égalité naturelles. Si donc il y a entre elles quelque loi commune, elle ne peut venir que de Dieu, leur commun souverain. »

« Pour ce qui est des usages établis entre les nations par un consentement exprès ou tacite, ces usages ne sont point obligatoires par eux-mêmes,

ni universellement, ni pour toujours. Car du fait que plusieurs peuples ont agi entre eux pendant longtemps d'une certaine manière en certains cas, il ne s'ensuit pas de là qu'ils se soient imposé la nécessité d'agir toujours de même à l'avenir (1); encore moins que les autres peuples soient obligés de se conformer à ces usages. »

« D'ailleurs ces usages peuvent d'autant moins faire par eux-mêmes une règle obligatoire, qu'il pourrait arriver qu'ils fussent mauvais ou injustes, comme le métier de pirate, etc... » (2)

« Tout ce que l'on peut dire là-dessus, c'est que dès qu'un usage innocent en lui-même, s'est introduit entre des nations, chacune d'elles est raisonnablement censée se soumettre à cet usage, aussi longtemps qu'elle n'a pas déclaré qu'elle ne voulait plus s'y conformer. C'est là tout l'effet que l'on peut donner aux usages reçus, mais qui est bien différent de celui d'une loi proprement dite. »

J'ai cité ce long passage en entier, parce qu'il donne une juste idée de la théorie de Burlamaqui, que l'on peut considérer à ce point de vue comme le représentant de toute une école. Sa doctrine est toute de Droit divin et cela nous explique la théorie qu'il a émise sur les sanctions des violations du Droit naturel : il propose de distinguer deux sortes de Droit des gens : l'un universel, de nécessité, obliga-

(1) De nos jours, l'opinion contraire prévaut. Burlamaqui nie ici le fondement du Droit international, qui ne peut être et qui n'est basé que sur la coutume.

(2) Le métier de pirate peut-il servir d'exemple ? Peut-on dire que ce soit une manière d'agir que des nations consacrent entre elles ?

toire par lui-même, qui ne diffère en rien du Droit naturel dont les peuples et les souverains ne sauraient se dispenser sans manquer à leur devoir ; le second ou arbitraire et de liberté, comme n'étant fondé que sur quelques conventions expresses ou tacites et qui n'oblige que ceux qui s'y sont volontairement soumis, seulement pour aussi longtemps qu'ils le veulent, puisqu'il dépend toujours d'eux de le changer ou de le révoquer.

« A quoi il faut ajouter encore que toute la force de cette espèce de Droit des gens dépend en dernier ressort de la Loi naturelle qui ordonne que l'on soit fidèle à ses engagements. »

Et ailleurs:

« Les maximes du Droit des gens n'ont pas moins d'autorité que celles des lois naturelles elles-mêmes et ne sont pas moins respectables ni moins sacrées puisqu'elles ont également Dieu pour auteur. »

Ces Lois qui ont Dieu pour auteur sont des Lois naturelles, s'appliquant aux Etats comme aux hommes ; leurs sanctions sont divines, c'est-à-dire dans la vie à venir.

Burlamaqui les adopte, et ces sanctions naturelles, consistant en récompenses ou en punitions dans la vie à venir, lui paraissent une garantie suffisante donnée aux Lois naturelles régissant la société des Etats.

Je ne sais si ce système trouverait de nombreux partisans de nos jours. Quoiqu'il en soit, nous ne pou-

vons l'adopter et cela pour des raisons qui nous semblent trop évidentes pour qu'il soit besoin de les démontrer.

Si j'ai analysé d'une façon un peu étendue les travaux de ces deux auteurs, Grotius et Burlamaqui, c'est qu'il m'a paru curieux de mettre en rapport deux systèmes distants d'un siècle l'un de l'autre, partant de points de vue différents et donnant chacun une idée de la tendance générale de l'époque.

En somme, Grotius nous semble avoir une grande supériorité pratique sur son adversaire posthume, et s'il ne nous offre que le moyen brutal de la guerre pour terminer les différends entre Etats, au moins se montre-t-il plus sensé que Burlamaqui proposant de s'en référer aux sanctions futures et divines.

Disciple de Volff, Vattel, dans son Traité du Droit des gens, entrevoit bien, dans une certaine mesure, la question délicate du Tribunal international, mais il ne la résout pas non plus. Et ce qu'il y a de curieux, c'est que son raisonnement devait forcément l'amener à prononcer ce mot de Tribunal:

« La justice est la base de toute société, le lien assuré de tout commerce....... toutes les nations sont donc étroitement obligées à cultiver la justice entre elles, à l'observer scrupuleusement, à s'abstenir avec soin de tout ce qui peut y donner atteinte. De cette obligation.......... il résulte pour tout Etat le droit de ne pas souffrir qu'on lui enlève

aucun de ses Droits, rien de ce qui lui appartient légitimement: car, en s'y opposant, il ne fait rien que de conforme à tous ses devoirs ; et c'est en quoi consiste le Droit. »

Ce Droit est parfait, c'est-à-dire accompagné de celui d'user de force pour le vouloir. En vain la nature nous donnerait-elle le Droit de souffrir l'injustice, en vain obligerait-elle les autres à être justes à notre égard, si nous ne pouvions légitimement user de contrainte, quand ils refusent de s'acquitter de ce devoir. Le juste se verrait à la merci de la cupidité et de l'injustice ; tous ses Droits lui deviendraient bientôt inutiles.

De là, suivant Vattel, naissent le Droit de juste défense et le Droit de se faire rendre justice par la force, si on ne peut pas l'obtenir autrement.

Tout en reconnaissant que les nations n'ont pas le droit de s'ériger en juges les unes des autres, il propose, avant la guerre, les moyens d'accord que voici :

« La Loi naturelle impose l'observation de ses maximes aux nations aussi bien qu'aux hommes. »

« Si toutefois aucune des nations en différend ne trouve à propos d'abandonner ses prétentions ou son Droit, la loi naturelle qui leur recommande la paix, la concorde, la charité, les oblige à tenter les voies les plus douces pour terminer leurs contestations. »

Ces voies sont :

1° Un accommodement amiable, basé sur la bonne volonté présumée des parties.

2° Une transaction.

3° Une médiation, en recommandant aux médiateurs d'être conciliateurs et non juges.

Il approuve également les Congrès, pourvu, ajoute-t-il, « que ces assemblées soient formées et dirigées par un désir sincère de paix et de concorde et ne présentent pas l'aspect d'ennuyeuses comédies jouées sur le théâtre de la politique et dans lesquelles les principaux acteurs se proposent moins de faire un accomodement que de paraître le désirer. »

Certes, voilà des conclusions qui étaient un grand progrès fait dans la science du Droit international.

Ce n'est pas tout: Vattel, s'il a omis de parler d'un Tribunal des nations, s'est occupé d'un autre moyen de rendre les guerres impossibles. Ce moyen, il a cru le trouver dans un système de république européenne constituée par des Etats d'égale force et donnant un équilibre politique au moyen duquel aucun Etat ne pourrait faire la loi aux autres. Nous verrons plus tard que Kant est parti d'un principe semblable dans son projet de paix perpétuelle.

Puffendorf (1672): « Toutes les nations chrétiennes ou non chrétiennes, sont admises à bénéficier du Droit international (1) »; Volff (1749): « Les nations forment une grande république cherchant le

(1) Remarquons que cette théorie de Puffendorf ne fut acceptée en politique que deux siècles plus tard, par le traité de Paris, qui, en 1856, admit la Turquie au nombre des puissances contractantes.

développement de l'humanité » (idée que partage Leibnitz) ; Martens et Moser: « La coutume et l'usage sont les bases du Droit international » ; Montesquieu, etc., ne nous donnent aucune idée qui se rattache à notre sujet.

En résumé, cette grande idée du Tribunal international commençait à poindre à l'horizon, mais jusqu'au 19e siècle aucune solution n'était trouvée ou admissible. Le devoir sans l'obligation, le droit sans la sanction, tel était l'obstacle infranchissable qui s'opposait aux efforts des savants!

Nous allons voir maintenant, si en étudiant les quelques plans qui virent le jour jusqu'à notre époque, nous apercevrons quelque idée d'où la solution du problème qui nous occupe puisse apparaître évidente et claire à nos yeux.

CHAPITRE III

Systèmes proposés pour parvenir au Tribunal international : Projet de Henri IV; l'abbé Castel de Saint-Pierre; Kant, son essai sur la paix perpétuelle; Napoléon III, le congrès européen; Traité de Paris, etc. G. Moynier, projet d'une orgauisation judiciaire pour faire respecter la Convention de Genève.

Le premier dessein d'établir une sorte de Tribunal international remonte au commencement du 17e siècle. Nous trouvons dans les Mémoires du duc de Sully l'exposé complet de ce qu'on a appelé « le Projet de Henri IV » (1).

Il importe que nous examinions le système que ce prince se proposait, afin que, si nous le repoussons, ce soit bien parce que nous l'aurons jugé inapplicable à notre temps et à nos idées, et non pas pour obéir à un parti pris d'avance.

Fanatique admirateur de son maître, et ne voyant que la grandeur désintéressée en apparence des desseins de celui-ci, Sully n'a pas assez d'éloges pour ce projet dont il considérait l'exécution comme devant

(1) Sully, Mémoires, Liv. XXX.

faire le bonheur du monde entier : « Henri voulait rendre la France éternellement heureuse, et comme elle ne peut goûter cette parfaite félicité qu'en un sens toute l'Europe ne la partage avec elle, c'était le bien de la chrétienté qu'il voulait faire et d'une manière si solide, que rien à l'avenir ne fût capable d'en ébranler les fondements. »

Laissons à l'historien ses patriotiques illusions et voyons les garanties de succès qu'offrait ce plan de Confédération chrétienne, car tel était le résultat que voulait obtenir Henri IV.

Pour régler la question religieuse, si importante à cette époque, tout en recommandant la tolérance et la liberté des cultes protestant, réformé et catholique, il mettait à part la Turquie et, en cas de refus de participer à la Confédération proposée, reléguait en Asie les Moscovites comme les Turcs.

Cette opération préliminaire devait s'effectuer au moyen des contingents fournis par les princes chrétiens, et s'élevant approximativement à 270,000 fantassins, 200 canons et 120 vaisseaux ou galères.

Passant ensuite à l'organisation intérieure de l'Europe, il devait être procédé à l'enlèvement à la maison d'Autriche de ses possessions en Allemagne, en Italie et dans les Pays-Bas. On la réduisait à la péninsule d'Espagne en y ajoutant les grandes îles de la Méditerranée et les colonies espagnoles du Nouveau-Monde.

Ce traitement tyrannique était justifié, au dire de Sully, par la nécessité où l'on était de se préserver

des vues ambitieuses de la maison d'Autriche, accusée de viser à la monarchie universelle.

Les possessions qu'on lui enlevait en Europe devaient être, au cas où elle se serait refusée à les abandonner de bonne grâce, le partage des souverains qui auraient tiré l'épée pour la contraindre à se soumettre. Cet appât, offert à une foule de petits princes allemands, était une des plus sûres garanties de succès pour Henri IV, qui avait par ce moyen le talent de paraître désintéressé, tandis qu'au fond il rêvait l'abaissement complet de la maison d'Autriche.

Ici nous pouvons remarquer une mesure politique qui échappa plus tard à l'abbé de Saint-Pierre, reproducteur de ce projet, mais qui devait naturellement venir à l'esprit d'un homme d'Etat, je veux parler de l'équilibre qui s'établissait entre les princes européens à la suite des partages prémédités (1).

Le nombre des puissances était réduit à quinze, savoir :

1° Six grandes monarchies héréditaires : France, Espagne, Angleterre, Danemark, Suède, Lombardie.

2° Cinq monarchies électives : l'Empire, la Papauté ou le Pontificat, Pologne, Hongrie, Bohême.

Quatre républiques : de Venise ou seigneuriale, d'Italie ou ducale, Helvétique ou confédérée, Belgique ou provinciale.

(1) En 1693, William Penn, émettant le vœu d'un Congrès général pour la conciliation des différends des nations, disait en parlant de Henri IV : « Son exemple nous prouve que cela est bon à faire. »

Henri, ajoute l'historien, avait préparé les lois et statuts propres à cimenter l'union de tous ces membres entre eux et à y maintenir l'ordre établi, etc., mais il ne nous dit pas en quoi consistaient ces règlements.

En tous cas, voici le mode de procéder du conseil, qui, « formé sur le modèle de celui des amphictyons », devait présider à l'organisation nouvelle de l'Europe:

L'empereur, le pape, les rois de France, d'Espagne, d'Angleterre, de Danemark, de Suède, de Lombardie, de Pologne et la république vénitienne devaient envoyer chacun quatre commissaires à la Diète, les autres républiques et puissances n'ayant droit qu'à deux délégués seulement, ce qui aurait formé au total un sénat de soixante-six personnes, dont le choix aurait pu se renouveler tous les trois ans.

Suivant que l'on aurait décidé de diviser ce conseil ou de ne le laisser siéger que rassemblé, divers lieux étaient désignés pour le recevoir. Sully pensait qu'en outre il était nécessaire de créer six autres conseils placés aux endroits les plus commodes pour les intérêts des divers pays, et ressortissants par appel au Grand Conseil Général.

Les arrêts de ce dernier auraient été autant de décrets irrévocables et irréformables, comme étant censés émaner de l'autorité réunie de tous les souverains, prononçant aussi librement qu'absolument.

Il n'est pas besoin d'un bien long examen pour

découvrir le but de Henri IV : abaisser une puissance rivale, élever la France au premier rang tout en se faisant passer pour le bienfaiteur de l'humanité, rêver peut-être pour son royaume la priorité qu'il ne voulait pas abandonner à la maison d'Autriche, voilà certes plus de mobiles qu'il n'en fallait à cette époque pour allumer une guerre européenne, triste précurseur d'une paix problématique.

Soyons justes, l'ambition personnelle avait plus de place dans ce projet qu'aucune autre plus noble, mais elle était cachée sous de si belles apparences que des observateurs plus profonds encore que Sully s'y seraient laissé prendre. Témoins les princes auxquels Henri fit des ouvertures, et qui crurent si bien qu'en participant à cette entreprise ils travaillaient à agrandir leur puissance, qu'ils acceptèrent ces propositions avec empressement. (1)

Si de l'examen de la théorie nous passons à celui de l'exécution de ce projet, trouvons-nous qu'il réponde à l'idéal que l'on peut se faire d'un moyen d'amener la paix perpétuelle? Est-ce qu'une semblable combinaison d'Etats nous promet une sûre garantie d'un équilibre parfait? Ce Grand Conseil général nous offre-t-il toutes les sécurités que l'on pourrait demander à un Tribunal international?—L'exécution de ces desseins gigantesques eût produit peut-être

(1) Elisabeth d'Angleterre et son successeur Jacques I, le prince d'Orange, le duc de Savoie, les cantons protestants de la Suisse, et généralement les petits princes d'Allemagne, d'autres Etats promettant de se déclarer favorablement aussitôt que le Roi de France ferait publiquement connaître ses desseins.

un résultat favorable au but que nous nous proposons, mais nous croyons que les moyens mêmes qui devaient être mis en œuvre ne concordaient pas avec le but à atteindre. Nous pensons que le gage le plus sûr de la paix était de procéder par des moyens pacifiques et non pas par la force; car aurait-on jamais eu une paix durable à attendre d'un peuple forcé de se soumettre à un état de choses qui ne lui aurait pas convenu et qui, dès lors, aurait épié le moment favorable à prendre une revanche en la préparant par des intrigues diplomatiques auprès des autres puissances.

On objectera peut-être que cette revanche aurait été impossible, eu égard aux règlements de paix que Henri IV proposait pour maintenir l'ordre dans la coalition européenne! A cela nous répondrons en citant l'exemple de la Prusse à laquelle le conseil du baron de Stein valut une armée de 300,000 hommes au moment où Napoléon Ier croyait l'avoir réduite pour longtemps à un degré d'abaissement favorable à la politique française.

Quoi de plus facile en effet pour un Etat, que de renouveler son contingent d'hommes de guerre aussi souvent qu'il l'aurait voulu? Rentrés dans leurs foyers, ces soldats n'en seraient pas moins restés aguerris, formés à la discipline et prêts à reprendre les armes, aussitôt l'ordre donné!

Puis, n'était-ce pas donner à la France une priorité effective tandis qu'elle semblait mise au niveau des autres puissances? N'était-ce pas l'application de ce

principe si connu: *divide et impera?* — Que les princes de l'époque aient été abusés sur le véritable but de Henri IV, nous n'en pouvons douter, mais nous pensons que si cette entreprise avait reçu un commencement d'exécution, ils eussent été bientôt éclairés et peut-être alors la France eût-elle été la première victime de cette coalition fomentée par elle contre la maison d'Autriche!

En résumé, il n'y avait pas suivant nous, dans ce projet, un principe assez solide pour servir de base à un Tribunal international. La guerre était la seule sanction d'une décision du Grand Conseil général européen. Nous ne retrouvons pas même ici l'idée émise par un écrivain français qui propose que désormais les armées ne soient employées qu'à la police de l'Europe (1).

Or, ce n'est pas la guerre, mais la paix que nous voulons! Qu'est-il besoin d'un Tribunal, s'il n'a pas d'autre moyen de faire respecter sa volonté que celui qu'emploie une nation qui se croit lésée dans son droit par une autre? Il est vrai qu'ici, la lutte entre un Etat isolé et l'Europe toute entière aurait été vite terminée, mais le moyen n'en serait pas moins resté le même, et c'est ce moyen que nous cherchons à éviter.

L'abbé Castel de Saint-Pierre s'inspira des desseins de Henri IV et les prit pour base de son projet de paix perpétuelle (1713). Voici un exposé

(1) Pecqueur, Traité de la Paix. Paris 1842.

sommaire de son système qu'il rédigea en cinq articles :

ART. 1er.—Les souverains contractants établiront entre eux une alliance perpétuelle et irrévocable, et nommeront des plénipotentiaires pour tenir dans un lieu déterminé, une Diète ou un Congrès permanent, dans lequel tous les différends des parties contractantes seront réglés et terminés par voie d'arbitrage ou de jugement.

ART. 2.—On spécifiera le nombre des souverains dont les plénipotentiaires auront voix à la Diète, ceux qui seront invités d'accéder au traité ; l'ordre, le temps et la manière dont la présidence passera de l'un à l'autre par intervalles égaux ; enfin la quotité relative des contributions et la manière de les lever, pour fournir aux dépenses communes.

ART. 3.—La Confédération garantira à chacun de ses membres la possession et le gouvernement de tous les Etats qu'il possède actuellement, de même que la succession élective et héréditaire selon que le tout est établi par les lois fondamentales de chaque pays ; et pour supprimer tout d'un coup la source des démêlés qui renaissent incessamment, on conviendra de prendre la possession actuelle et les derniers traités pour base de tous les droits mutuels des puissances contractantes, renonçant pour jamais et réciproquement à toute autre prétention antérieure, sauf les successions futures contentieuses et autres droits à échoir, qui seront tous réglés à l'arbitrage de la Diète, sans qu'il soit per-

mis de s'en faire raison par voie de fait, ni de prendre jamais les armes l'un contre l'autre, sous quelque prétexte que ce puisse être.

Art. 4. — On spécifiera le cas où tout allié infracteur du traité serait mis au ban de l'Europe et proscrit comme ennemi public : savoir, s'il refusait d'exécuter les jugements de la Grande Alliance, qu'il fît des préparatifs de guerre, qu'il négociât des traités contraires à la Confédération, qu'il prît les armes pour lui résister, ou pour attaquer quelqu'un des alliés.

On armera et agira offensivement, conjointement et à frais communs, contre tout Etat au ban de l'Europe, jusqu'à ce qu'il ait mis bas les armes, exécuté les jugements et règlements de la Diète, réparé les torts, remboursé les frais et fait raison même des préparatifs de guerre, contraires au traité.

Art. 5. — Les plénipotentiaires du Corps européen auront toujours le pouvoir de former dans la Diète, à la pluralité des voix pour la décision, et aux trois quarts des voix cinq ans après pour la définitive, sur les instructions de leurs cours, les règlements qu'ils jugeront importants pour procurer à la République européenne et à chacun de ses membres tous les avantages possibles. Mais on ne pourra jamais rien changer à ces cinq articles fondamentaux, que du consentement unanime des Confédérés.

L'abbé de Saint-Pierre compose ensuite une Diète des dix-neuf représentants des puissances d'Europe, chacun ayant voix égale et députés par :

L'empereur des Romains,
L'empereur de Russie,
Le roi de France,
Le roi d'Espagne,
Le roi d'Angleterre,
Les Etats Généraux,
Le roi de Danemarck,
Le roi de Suède,
Le roi de Pologne,
Le roi de Portugal,
Le souverain de Rome,
Le roi de Prusse,
L'Electeur de Bavière et ses coassociés,
L'Electeur Palatin et ses coassociés,
Les Suisses et leurs coassociés,
Les Electeurs ecclésiastiques et leurs associés,
La République de Venise et ses coassociés,
Le roi de Naples,
Le roi de Sardaigne,

Les duchés de Parme et de Modène, ainsi que la République de Gênes, et quelques petits Etats se seraient joints à d'autres peu puissants, mais ayant voix à la Diète européenne et dont l'envoyé les aurait également représentés.

Malheureusement l'abbé de Saint-Pierre n'était pas un profond politique et le projet de Henri IV, qui

avait servi de base au sien, n'avait plus à cette époque les mêmes chances de réussite qu'il eût pu tirer de son opportunité au moment de la mort de ce prince.

En effet, l'idée de Henri IV n'était, comme nous l'avons vu, que l'espoir d'abaisser un ennemi puissant (1), inspirant des craintes à toute l'Europe, tandis qu'à l'époque où vivait l'abbé de Saint-Pierre, ces craintes n'avaient plus de fondement. Le moment n'était donc pas favorable à la mise à exécution de ce système, car il aurait fallu que la somme des intérêts particuliers ne l'emportât pas sur l'intérêt commun, et que chacun crût voir dans le bien de tous le plus grand bien qu'il pouvait espérer pour lui-même.

Du reste, les mêmes objections précédemment faites au système de Henri IV, se reproduisent contre le projet que nous venons d'examiner. En outre, l'abbé de Saint-Pierre n'a pas proposé, comme son prédécesseur, l'égalisation des Etats avant de conclure à la République européenne, d'où il s'ensuit que, malgré la voix unique que chaque Etat, quelle que fût sa puissance, devait avoir à la Diète, cette égalité n'était qu'apparente et que tout restait dans le même état qu'auparavant.

Ici encore, nous retrouvons la guerre comme unique sanction, guerre d'autant plus dangereuse et générale que les Etats composant la ligue au-

(1) Philippe III.

raient eu plus de facilité à se séparer, à contracter des alliances particulières et à rendre ainsi, en cas de dissension, la lutte à peu près égale entre quelques-uns d'entre eux et le reste de l'Europe.

« En un mot, » dit Rousseau (1), « quoique le projet fût très-sage, les moyens de l'exécuter se sentaient de la simplicité de l'auteur. Il s'imaginait bonnement qu'il ne fallait qu'assembler un congrès, y proposer ses articles, qu'on allait les signer et que tout serait fait. Convenons que dans tous les projets de cet honnête homme, il voyait assez bien l'effet des choses quand elles seraient établies, mais il jugeait comme un enfant des moyens de les établir. »

« S'il est du devoir, si l'on peut même concevoir l'espérance de réaliser, quoique par des progrès sans fin, le règne du Droit public, la paix perpétuelle, qui succédera aux trêves, jusqu'ici nommées traités de paix, n'est donc pas une chimère, mais un problème dont le temps, vraisemblablement abrégé par la marche progressive de l'esprit humain, nous promet la solution. »

Ainsi s'exprime Kant, à la fin de son Projet de paix perpétuelle, paix qu'il espère et qu'il base, à ce que nous pouvons voir, sur le règne du Droit public. Examinons ce projet qui date de la fin du 18e siècle et qui est conçu sur un plan tout à fait différent de ceux que nous avons examinés : c'est l'œuvre d'un

(1) Critique de l'Essai de l'abbé de St-Pierre (1761).

philosophe et non pas d'un homme politique, aussi la trouverons-nous plus théorique peut-être, mais aussi plus raisonnée et plus générale que celles que nous avons parcourues jusqu'ici.

Son projet se compose d'articles préliminaires et d'articles définitifs, auxquels se rattachent quelques observations plus ou moins formulées :

Articles préliminaires.

ARTICLE 1er. — On ne regardera pas comme valide tout traité de paix où l'on se réserverait tacitement la matière d'une nouvelle guerre.

ART. 2. — Tout Etat grand ou petit, ne pourra jamais être acquis par un autre Etat, ni par échange, ni à titre d'achat ou de donation.

ART. 3. — Les troupes réglées (*miles perpetuus*) doivent être abolies avec le temps.

ART. 4. — On ne doit point contracter de dettes nationales pour soutenir les intérêts de l'Etat au dehors.

ART. 5. — Aucun Etat ne doit s'ingérer de force dans la constitution, ni dans le gouvernement d'un autre Etat.

ART. 6. — On ne doit pas se permettre dans une guerre, des hostilités qui seraient de nature à rendre impossible la confiance réciproque quand il sera question de la paix. Telles seraient l'usage qu'on ferait d'assassins, d'empoisonneurs, la viola-

tion d'une capitulation, l'excitation secrète à la trahison, etc.

Ces articles préliminaires une fois posés, les articles définitifs se réduisent au nombre de trois, ainsi conçus :

Article 1er. — La Constitution civile de chaque Etat doit être républicaine.

Art. 2. — Il faut que le Droit public soit fondé sur une fédération d'Etats libres.

Art. 3. — Le Droit cosmopolitique doit se borner aux conditions d'une hospitalité universelle.

Article additionnel. — Les Etats armés pour la guerre devront consulter les maximes des philosophes sur les conditions qui rendent la paix perpétuelle possible.

Avec Kant, nous envisageons la question sous un point de vue tout nouveau. En effet, ce philosophe ne parle pas d'un tribunal suprême jugeant les nations dans leurs rapports les unes avec les autres, ou d'une République européenne dirigée par un pouvoir supérieur représentant chacun des Etats, mais d'une fédération de républiques indépendantes l'une de l'autre, n'ayant aucun pouvoir représentatif collectif et maintenant la paix entre elles par le fait même de leur fédération.

Pour bien saisir cette idée, analysons le raisonnement par lequel Kant arrive à sa solution.

A l'état de nature, la guerre est la seule, mais

triste ressource que l'homme ait à sa disposition pour faire reconnaître et garantir ses droits, la force tenant lieu de tribunaux juridiques.

Les peuples, en tant qu'Etats, sont comme les individus; s'ils vivent à l'état de nature et sans lois, leur voisinage seul est un acte de lésion. L'un peut, pour garantir sa sûreté, exiger de l'autre qu'il établisse avec lui une constitution qui garantisse à tous leurs droits.

Or, quelle sera cette constitution qui régira les Etats? La même que celle qui est jugée la meilleure pour l'homme pris isolément, c'est-à-dire la constitution républicaine; elle sera le type préférable pour la société des Etats pour les mêmes raisons qui la font adopter pour l'homme; elle est en effet la seule établie sur des principes compatibles avec la liberté de l'homme, avec la soumission à une législation commune et avec le droit d'égalité que chacun a comme membre de l'Etat.

Quand un souverain déclare la guerre, s'inquiète-t-il de la volonté de son peuple? Rarement, tandis que dans un Etat républicain, il faut que chaque citoyen décide s'il juge la guerre opportune ou s'il croit que son intérêt bien entendu est de la repousser. Or, la guerre n'étant jamais avantageuse quelle que soit son issue, il est évident qu'une république sage n'usera que rarement de ce moyen de faire valoir ses droits.

Une fédération qui s'étendrait insensiblement à tous les Etats et qui les conduirait ainsi à une paix

perpétuelle peut se réaliser, car un Etat puissant pourrait se constituer en république (gouvernement qui, comme nous l'avons vu, incline par sa nature à une paix perpétuelle) et devenir le centre d'une association fédérative à laquelle tous les autres Etats pourraient successivement adhérer pour garantir leur liberté d'après les principes du Droit public.

C'est donc par un fédéralisme libre, supplément du pacte social, que la raison doit comprendre sous le nom de Droit public, pour que ce terme ne soit pas absolument vide de sens, que la paix perpétuelle peut être réalisée.

« Au tribunal de la raison, il n'y a qu'un seul moyen de tirer les Etats de cette situation turbulente où ils se voyent toujours menacés de la guerre, savoir, de renoncer comme les particuliers à la liberté anarchique des sauvages, pour se soumettre à des lois coërcitives et former ainsi un Etat de nations (*civitas gentium*) qui embrasse insensiblement tous les peuples de la terre. Or, comme les idées qu'ils se font les empêchent absolument de réaliser ce plan, et leur font rejeter dans la pratique ce qui est vrai dans la théorie, on ne peut substituer (si l'on ne veut pas tout perdre) à l'idée positive d'une république universelle, que le supplément négatif d'une alliance permanente, qui empêche la guerre et s'étende insensiblement pour arrêter le torrent de ces passions injustes et inhu-

maines qui menaceront toujours de rompre cette digue. »

Quant à la garantie de cette paix perpétuelle, Kant la trouve dans la nature (ou providence) dont la marche mécanique annonce évidemment le grand but de faire naître parmi les hommes, l'harmonie même contre leur gré! C'est pour arriver à ce but qu'elle a commencé par mettre les hommes en état de vivre sous tous les climats, qu'elle les a dispersés dans toutes les régions du monde et qu'elle les a contraints par la même voie à contracter des relations plus ou moins légales.

Qu'il nous soit permis de ne pas partager complétement ces dernières idées sur la garantie de la paix perpétuelle, et de regretter que Kant n'ait pas cherché cette garantie dans le développement d'une des réflexions qu'il émet à la suite de son projet.

Il dit, en effet, que l'idée seule du droit cosmopolitique n'aurait pas suffisamment garanti des violences et des guerres l'union des peuples entre eux, tandis que ce résultat était obtenu par les intérêts pécuniaires et particuliers des citoyens de chaque Etat, par l'esprit de commerce qui s'empare tôt ou tard de chaque nation et qui est incompatible avec la guerre. La puissance pécuniaire étant de toutes celles du second ordre la plus sûre, les Etats se voient obligés de travailler au noble ouvrage de la paix, quoique sans aucune vue morale; et quelque part que la guerre éclate, de chercher à l'instant même à l'étouffer par des médiations,

comme s'ils avaient contracté à cet effet une alliance perpétuelle, les grandes associations pour la guerre étant naturellement rares et moins souvent encore heureuses. C'est ainsi que la nature garantit, par le moyen même des penchants humains, une paix perpétuelle; et quoique l'assurance qu'elle nous en donne ne suffise pas pour la prophétiser théoriquement, elle nous empêche du moins de la regarder comme un but chimérique, et nous fait par là même un devoir d'y concourir.

Voilà, suivant nous, la véritable solution du problème! Kant l'a entrevue, et nous pensons qu'il aurait dû approfondir cette idée au lieu de rester dans des considérations aussi générales.

J.-B. Gondon (1), auteur français du commencement de ce siècle, proposa un système complet de juridiction internationale ou plutôt cosmopolite absorbant tous les pouvoirs particuliers dans les différents pays pour les distribuer ensuite de la façon suivante entre quatre corps distincts:

a) Un Congrès, puissance observatrice ou inspectrice.

b) Un Tribunal judiciaire ou décisif.

c) Un Protectorat, puissance protectrice ou gardienne, représenté par un protecteur.

d) Un Corps législatif, représentation de tous les pays d'Europe par leurs princes respectifs, etc.....

(1) **J.-B. Gondon. Du Droit public et du Droit des gens, ou Principes d'association civile et politique, suivis d'un Projet de paix perpétuelle. Paris 1808.**

Ce système est basé tout entier sur la division des citoyens en classes d'après leur fortune et enlève aux pauvres tout moyen de représentation.

William Ladd (1), en Angleterre, est l'auteur d'un projet de Tribunal international dont voici un aperçu sommaire :

Les nations de l'Europe, réunies en convention, pourraient instituer un congrès périodique qui organiserait une cour de nations, permanente et composée de délégués dont chacun représenterait un Etat.

Les nations qui n'adhéreraient pas aux décisions de la majorité, seraient libres de se retirer de la convention.

Le congrès ne connaîtrait que des rapports des nations entre elles; quant à la cour, son pouvoir sèrait purement officieux ou consultatif, sans aucune sanction; elle ne connaîtrait que des cas où les parties viendraient librement lui exposer les motifs de leur contestation.

L'empereur Alexandre de Russie, au commencement du 19e siècle, émit aussi le vœu de voir s'établir une juridiction internationale, mais son projet n'est guère connu que par ces paroles du Rév. E. Grellet (1819) :

« L'empereur Alexandre me parla avec une grande franchise de la guerre et de son ardent désir d'établir un congrès des nations pour empêcher le recours aux armes. Il m'avoua qu'il était sans cesse

(1) An essay on a congress of nations for the adjustement of international disputes without resort to war ; by W. Ladd, London 1840.

travaillé par l'idée de faire cesser la guerre et l'effusion du sang entre les hommes ; qu'il avait souffert des nuits d'insomnie et en pleurant amèrement sur les maux causés par la guerre à l'humanité. Une nuit, me disait-il, pendant qu'il était en prières, il avait entrevu d'une manière si claire la possibilité d'une entente de tous les chefs de gouvernements pour soumettre tous leurs différends à un arbitrage au lieu de les résoudre par les armes, qu'il s'était levé de son lit et avait mis par écrit les idées dont il venait d'être si vivement frappé. Ses intentions, ajoutait-il, avaient été mal comprises ou mal interprétées par quelques personnes ; mais il m'affirmait que l'amour de Dieu et des hommes étaient ses seuls mobiles....

C'est à Paris qu'il conçut ces généreuses idées. »

Citons encore les travaux de notre compatriote le comte de Sellon, peu connu aujourd'hui, mais dont le zèle pour la cause de l'humanité ne se démentit jamais. On lui doit des ouvrages considérables sur la question des arbitrages considérés comme moyens d'arriver à la paix perpétuelle, etc....

Nous arrivons enfin au traité qui fut l'œuvre du congrès de Paris en 1856, traité par lequel la Turquie fut, pour la première fois, admise à contracter avec les puissances européennes, et dans lequel on introduisit par l'article 7, la stipulation que « désormais les Etats entre lesquels s'éleveraient des dissentiments, recourraient aux bons offices d'une

puissance amie, eu égard aux circonstances, avant de trancher la question par les armes. » (Séances du 14 et 16 avril 1856) (1).

Certes, c'était là un grand pas, mais à quoi servent ces bons offices et en général tout moyen amiable, quand un Etat a la volonté bien arrêtée de s'en remettre au destin de la guerre?

Suivant M. Bellaire (2), il manquait au Traité de Paris, pour être efficacement appliqué, la sanction d'un code des nations, que les neutres auraient pu opposer aux réclamations des belligérants!

Nous ne voyons pas comment l'existence d'un code des nations pourrait avoir un si beau résultat, à moins que ces Etats neutres, chargés de rappeler la loi aux belligérants, ne fussent aussi chargés de la faire observer, ce qui, dans la plupart des cas, transformerait une querelle particulière en une mêlée générale.

Toutefois cette idée pourrait paraître raisonnable à ceux qui admettent la théorie de Pecqueur sur le Tribunal international.

Déguisant le mot de guerre sous celui de police, Pecqueur s'écrie:

« Il s'agit d'instituer un pouvoir judiciaire supérieur et international, qui régularise et sanctionne l'emploi de la force sociale coërcitive, pour que cette force ne fonctionne qu'au profit de la justice. »

« La police cosmopolite devrait se substituer à

(1) Protocole XXIII.

(2) Bulletin de la Société des Amis de la Paix, Juillet-Août 1872. Nous aurons du reste à revenir sur le travail de M. Bellaire.

la guerre; le pouvoir supérieur aux nations doit être un juge de paix : les généraux doivent devenir des officiers ou commissaires de la police cosmopolite, et les soldats des hommes préposés au maintien de la paix universelle. »

Quant au moyen d'arriver à ce résultat, le voici : « Que la nation qui se prétend la plus juste et la plus avancée commence par déclarer qu'elle est prête à accepter le pacte d'obéissance à une justice internationale, et qu'elle convie, par un solennel appel, tous les peuples à consommer avec elle ce pacte inouï ! »

Singulier moyen d'arriver à la paix perpétuelle que celui qui donnerait le droit d'appeler la guerre une procédure légale!

Nous préférerions de beaucoup à ce système celui d'Ancillon, que Pecqueur critique si vertement dans son Traité de la paix, et qui repose sur l'équilibre européen!

Suivant Ancillon (1), ce système de l'équilibre remonte au traité de Westphalie (1648) et consiste à opposer forces à forces, à contrebalancer l'action par la réaction, à maintenir l'ordre, l'harmonie et le repos dans le monde des corps politiques, par les mêmes moyens qui entretiennent l'ordre, l'harmonie et le repos dans le monde physique et de tâcher d'amener l'équilibre par des attractions et des répulsions habilement combinées.

(1) Tableau des révolutions du système politique d'Europe depuis la fin du 15e siècle. Paris 1807.

La tranquillité de l'Europe et la sûreté des Etats ne peuvent résulter que d'un système de contre-forces, où chaque puissance serait assez forte pour résister à des attaques injustes, et où aucune ne le serait assez pour briser facilement la résistance des autres.

La théorie de l'équilibre a perdu bien des défenseurs, car, outre la difficulté qu'il y aurait à trouver un Etat où, suivant les termes mêmes d'Ancillon, chaque puissance serait assez forte pour résister à des attaques, sans l'être assez pour briser facilement la résistance des autres, on comprend aisément que l'équilibre moral n'est pas comparable à celui des corps physiques.

En politique, l'équilibre n'est pas possible, parce qu'il ne peut partager également des forces qui peuvent croître et décroître au gré d'un libre arbitre qui, comme le dit Pecqueur, ne peut suivre d'autre règle que sa spontanéité du moment (1).

En 1863, l'empereur Napoléon III proposa l'établissement d'un jury international, dont les arrêts auraient eu la force morale résultant du fait qu'ils émanaient d'une représentation générale de l'Europe. Ce projet ne fut pas accueilli par les autres souverains, qui craignaient qu'on ne soulevât de vieilles questions sur lesquelles ils désiraient qu'on ne revînt pas (2).

(1) Le système de l'équilibre est une méthode surannée dont le moindre tort consiste à méconnaître le mouvement intérieur des nations. Etude sur les nationalités, par M. Richard. Genève 1870.

(2) Par exemple la question de Pologne.

En terminant ce résumé historique, nous devons mentionner le projet dont M. G. Moynier a donné communication au Comité international de secours aux militaires blessés, dans sa séance du 3 janvier 1872.

Ce projet, destiné à servir de base aux discussions futures sur la création d'une institution judiciaire internationale propre à prévenir et à réprimer les infractions à la Convention de Genève, est basé sur les principes suivants :

En cas de guerre, il serait créé un Tribunal arbitral de cinq membres, dont deux nommés par les puissances belligérantes et les trois autres nommés par trois puissances neutres qui seraient désignées par voie de tirage au sort. Le président de la Confédération suisse, puissance neutre entre toutes, serait chargé de cette première opération.

Le Tribunal aurait pour mission d'examiner toutes les plaintes qui lui seraient transmises par les gouvernements intéressés.

Il formulerait son opinion, pour chaque cas particulier, par un verdict de culpabilité ou de non culpabilité, et prononcerait la peine encourue, conformément aux articles d'une loi pénale internationale à édicter à l'aide d'un traité complémentaire à la convention de Genève.

Les jugements du Tribunal seraient notifiés par lui aux gouvernements intéressés qui seraient chargés d'exécuter les peines édictées contre leurs ressortissants.

Il pourrait statuer également sur des demandes en dommages-intérêts.

Bien qu'assez ingénieuse, cette organisation est celle d'un véritable Tribunal international politique et se heurte encore à la difficulté que nous avons mentionnée. La sanction à donner aux arrêts de ce Tribunal, sanction nécessaire pour que ces arrêts aient quelque valeur, n'existe pas.

Aussi, quoique le projet de M. Moynier repose sur une idée purement humanitaire, nous voyons qu'au fond, son exécution est fatalement liée à la solution du problème politique du Tribunal ternational. C'est la même question présentée sous un autre aspect (1).

Nous avons achevé l'étude historique des théories auxquelles a donné lieu le problème du Tribunal international, en indiquant brièvement les motifs qui nous faisaient abandonner successivement tous les systèmes proposés.

En général, les points de vue particuliers auxquels se sont placés les auteurs que nous avons analysés, les ont empêchés d'envisager la question sous son véritable aspect.

Or, quel doit être le principal but d'un Tribunal international? C'est d'empêcher la guerre qui résulte de la violation des règles de droit qui régis-

(1) Citons encore, et pour mémoire, les idées émises par Krause, *Deutsche Blætter* (1814), et par Thierry et Saint-Simon, dans leur ouvrage : Essai sur la réorganisation européenne.

La Sainte-Alliance (1815) confondit la religion et le droit. — La Pentarchie d'Aix-la-Chapelle (1818), voulait attribuer aux puissances dont elle se composait une juridiction générale internationale.

sent les relations des nations entre elles. Il nous faut donc commencer par examiner ce que c'est que la guerre, et quelles sont les violations du Droit international d'où elle peut résulter, avant de chercher un moyen de la prévenir.

La guerre n'étant qu'une conséquence et non une cause, nous ne nous y arrêterons pas longtemps, et nous nous bornerons à remarquer que, lorsque deux particuliers règlent un différend au moyen d'un duel, ils commettent un délit *sui generis*, délit contre la paix publique : ils sont donc passibles d'une peine et ils la subissent d'après la loi qui les régit et qui défend de se faire justice à soi-même. Ce principe est universellement reconnu.

Or, ce qui est juste pour les particuliers, l'est aussi pour les nations : Individu ou nation, nul ne doit se faire justice à soi-même, à moins de légitime défense. Jusqu'à nos jours, les nations ont contrevenu à cette règle, car qu'est-ce que la guerre, si ce n'est un gigantesque duel, plus terrible et plus funeste que celui qui a lieu entre deux individus isolés.

Elle est en général, comme nous l'avons dit, le résultat d'une violation du Droit international : il nous faut donc bien caractériser ce que l'on doit entendre par violations du Droit international, avant de chercher quel est le meilleur moyen de les prévenir et de les réprimer.

Nous aurons aussi à examiner la question des Tribunaux arbitraux et à nous demander s'il y a

dans ces institutions, pour les décisions qui en résultent, la garantie que nous chercherions en vain aux arrêts d'un Tribunal international.

DEUXIÈME PARTIE

VIOLATIONS DU DROIT INTERNATIONAL. — ARBITRAGES ET MÉDIATIONS ; AFFAIRE DE L'ALABAMA. — LE CODE INTERNATIONAL. — CRITIQUE.

CHAPITRE Ier

Violations du Droit international ; leur réparation.

Nous avons admis que le Droit international régissait les Etats, en tant que personnes morales considérées dans leur ensemble comme formant une société nouvelle. Cette société est soumise à de certaines lois tacitement convenues, obligations de ne pas nuire, rendant la vie possible et que Kant résume sous le nom de Droit d'hospitalité.

Au fond, ces lois tacitement convenues forment le seul Droit international que nous possédions jusqu'à présent, droit imparfait et primitif reposant sur l'intérêt de chacun et représentant les intérêts collectifs de tous.

Il faudrait aller plus loin, régulariser ce Droit, le codifier, afin de pouvoir, le cas échéant, établir

qu'il a été violé et de quelle manière il l'a été, et poursuivre la réparation du dommage causé par le délit.

Voilà ce que disent aujourd'hui la majorité des auteurs. Cette opinion est-elle fondée? Oui, si l'on admet qu'un Tribunal international soit un but qui puisse être atteint ! Or, notre manière de voir est précisément contraire et résulte de l'étude même des faits qui constituent les violations du Droit international.

Parcourons donc rapidement les délits qui peuvent troubler l'organisme de la société des Etats, et nous verrons qu'en raison de leur nature même, on ne peut espérer qu'un tribunal se constitue qui soit assez puissant pour en poursuivre la réparation civile ou pénale.

Il y a deux grandes classes de délits contre le Droit international:

1° Ceux qui intéressent un ou plusieurs Etats déterminés;

2° Ceux qui lèsent les droits des Etats, considérés dans leur ensemble, c'est-à-dire au point de vue humanitaire.

Nous n'avons à nous occuper que de la première classe, car c'est la seule qui n'ait pas encore été soumise à une juridiction particulière. Quant à la seconde, les intérêts auxquels elle porte atteinte étant d'une nature privée et humanitaire plutôt qu'internationale, l'entente des Etats manifestée

surtout par des traités spéciaux, a suffi pour faire rentrer les délits qui la composent parmi les violations du Droit commun.

Le Droit international humanitaire peut être lésé par le fait d'un Etat qui se livre habituellement à la traite, à la piraterie; ou qui se refuse à toute relation commerciale, qui méconnaît les droits de l'étranger, la liberté de la mer; ou encore, qui autorise des persécutions religieuses. Certains de ces délits peuvent aussi être commis par un individu isolé (1).

La première classe comprend les délits commis par un Etat contre un autre, ou par un particulier contre un Etat autre que celui dont il ressort.

Elle comprend aussi les violations qui s'exercent sur la personne d'un Etat et sur son territoire, c'est là le maximum du délit. L'Etat peut encore être lésé dans sa forme constitutionnelle (par un changement de constitution), ou dans la personne de ses envoyés, de ses nationaux, etc.

L'inexécution de ce traité, le refus de désavouer les actes d'un envoyé agissant d'une façon hostile à l'Etat auprès duquel il est accrédité, tout cela constitue des délits contre le Droit international public.

Les délits commis par des particuliers contre des Etats étrangers et non désavoués par le gouvernement. de celui auquel ils appartiennent rentrent encore dans cette première classe, avec la diffé-

(1) C'est sous cette dernière forme que ce genre de délits se montrera le plus fréquemment.

rence toutefois que nous voyons apparaître ici le principe de la pénalité, puisqu'elle pourra s'exercer sur les auteurs de la violation du droit.

L'Etat lésé pourra, suivant les circonstances, se faire justice à lui-mème, ou bien obtenir satisfaction de l'Etat auquel appartient le coupable, suivant les traités intervenus entre eux. S'il n'y a pas de traité et si les lois pénales de l'Etat ne permettent pas de fournir une satisfaction suffisante, la partie lésée peut l'en rendre directement responsable (1).

Il y a aussi des Codes qui punissent les violations du Droit international commises sur les territoires qu'ils régissent (2).

Une fois la violation du droit reconnue, comment en poursuivre la réparation?

En Droit privé, la guerre entre les particuliers a été remplacée par la procédure, précédant la sanction. Une fois l'idée des sanctions civile et pénale bien établie, personne n'a été admis à se faire justice à soi-même. Mais cette réaction contre la guerre a été graduelle et a dû passer par tous les intermédiaires des transactions et des compositions avant d'arriver à la pénalité proprement dite. La procédure a commencé par l'épreuve et le combat judiciaires.

Or, c'est à cette période de formation du Droit privé qui caractérisa le Moyen-Age que le Droit

(1) Bluntschli. Droit international codifié.

(2) C'est même le cas le plus fréquent. Voir le Code pénal fédéral, art. 41-44. — Code pénal allemand. — Code autrichien. — Loi belge de 1858. — Le même principe est admis dans le droit anglais et dans le droit américain.

international s'est arrêté dans son développement, et tous les reproches que l'on pouvait adresser aux moyens usités pour rendre la justice à cette époque barbare, on peut les adresser à ceux que l'on emploie de nos jours pour faire prévaloir le Droit dans les relations internationales.

La guerre n'est pas une procédure, c'est un moyen de se faire rendre justice, moyen que chacun, même celui qui l'emporte, reconnaît insuffisant à remplacer le droit (1). Le plus puissant, devenu vainqueur, ne se sent pas, suivant l'expression de Rousseau, assez fort sans le droit, et n'est content de sa victoire que s'il peut réussir à transformer la force en droit et l'obéissance en devoir.

Il ne nous appartient pas de détailler ici tous les maux que la guerre enfante. Il y a longtemps que l'opinion publique a noté d'infamie, mais en vain, cette manière de vider les différends entre nations. Au point de vue juridique, nous pouvons dire que l'un des plus grands des défauts de la guerre, si ce n'est le plus grand, c'est de donner trop de pouvoir au parti vainqueur, fût-il l'offensé! Et c'est alors qu'on peut lui reprocher les excès où tombent toujours ceux qui sont juges et parties à la fois.

Un tribunal devant lequel se dérouleraient les procès entre nations, qui les trancherait et qui pourrait donner à ses arrêts la garantie résultant

(1) Toutes les fois qu'il y a lieu à pénalité, ce n'est plus la guerre. La guerre admet la défense, la pénalité ne l'admet pas ; la guerre suppose l'usage respectif des armes, elle laisse l'égalité des États persister... aucun de ces caractères ne lui est commun avec la pénalité. (M. Hornung, cours de Droit international professé à Genève, 1871).

d'une sanction civile ou pénale est un but auquel on ne peut espérer d'arriver que dans un lointain avenir. Aussi n'a-t-on, pour ainsi dire, jamais osé le proposer et s'en est-on tenu à des essais d'arbitrages, demi-mesures peu efficaces, mais que l'on considère comme un acheminement vers la solution du problême.

Tel n'est notre avis! (1) nous ne croyons pas que les exemples d'arbitrages et de médiations que nous offre l'histoire moderne, aient exercé une bien grande influence sur les esprits et les aient disposés à accepter l'établissement d'un tribunal définitif pour tous les différends qui surgiraient désormais entre les Etats.

Loin de nous cependant la pensée de repousser, de parti pris, un Tribunal international! Au contraire, si jamais nous le voyons s'établir, grâce à des circonstances imprévues, nous applaudirons à sa fondation; mais nous estimons que ce moment-là est encore bien éloigné de nous et que, comme nous le verrons plus tard, il s'effectuera avant cette époque un mouvement social dont le résultat sera de rendre complétement superflue une telle institution.

Il est évident, au reste, que dans le cas où le commun accord des nations permettrait l'établissement d'un Tribunal, la sanction à donner aux ar-

(1) Nous devons cependant faire remarquer ici que dans les confédérations on commence par l'arbitrage, pour arriver plus tard au véritable principe du Tribunal.

On a commencé aussi en droit pénal par le système des compositions facultatives, pour arriver par degrés au principe de la peine et du jugement interdisant à l'individu de se faire justice à lui-même.

rêts de ce dernier ne pourrait être que purement civile, car nous ne pensons pas que l'on trouve jamais le moyen d'infliger une peine à un Etat!

On ne peut pas, suivant nous, **punir un Etat** (1), et ce principe a été trop négligé par tous ceux qui se sont occupés d'un Tribunal international.

Avant de passer au système qui nous semble la base d'une paix universelle durable, jetons un coup d'œil sur les Arbitrages et le Code international.

(1) Citons cependant des exécutions frappant des tribus tout entières, et qui sont de véritables pénalités. Ex. : Celles exercées par les Américains sur les Indiens. Voir aussi la conduite des Français en Algérie, des Russes au Caucase, etc.

CHAPITRE II.

Arbitrages et Médiations.

Nous avons dit plus haut que, bien que l'on considérât généralement les arbitrages comme un acheminement au Tribunal international, telle n'était pas notre opinion. Voici pourquoi : c'est que tous les arbitrages dont l'histoire nous offre l'exemple sont, à bien peu d'exceptions près, intervenus entre deux peuples dont la situation géographique eût entravé ou même empêché la lutte. Presque tous ces arbitrages ont servi à trancher des différends nés entre Etats séparés par l'Océan Atlantique!

Cela constitue-t-il un progrès sur la guerre? Non, évidemment ! il n'y aura progrès, suivant nous, que lorsque l'arbitrage sera accepté pour terminer un conflit né entre deux nations limitrophes, que rien n'empêcherait d'en venir aux mains subitement, et qui préféreront déposer les armes et attendre le verdict d'un Etat neutre.

Parcourons rapidement la liste des arbitrages que l'histoire nous rapporte et nous verrons, à l'appui de notre opinion, que depuis 1783, date de

la première (1) de ces solutions pacifiques, presque toutes celles du même genre sont intervenues entre des pays appartenant à deux continents différents, ou que des circonstances particulières obligeaient de s'en remettre à cette manière de procéder.

La longue lutte où l'Angleterre perdit ses vastes colonies du nouveau monde, fut terminée en 1783 pas un traité laissant à une entente amiable le soin de fixer une limite entre les Etats-Unis et le Canada, qui restait à l'Angleterre.

La rivière Sainte-Croix fut l'objet d'une contestation que l'on termina en nommant une commission d'arbitres qui trancha le différend à la satisfaction des deux parties.

Peut-on affirmer que ce fut là un exemple de solution pacifique donnée à un conflit? Telle n'est pas notre opinion, car la lutte venait d'avoir lieu, lutte sanglante et sans pitié comme toutes celles qui s'élèvent entre une métropole et ses colonies. L'Angleterre avait perdu tout prestige; elle était réduite à sa puissance maritime et par conséquent ne pouvait songer à tenter de nouveau la voie des armes, qui venait de la trahir.

Quant aux différends entre la France et les Etats-Unis, la question est encore plus facile à résoudre. Si l'Angleterre, maîtresse encore d'une partie du

(1) Bien que l'on cite généralement cet arbitrage comme le premier, rappelons toutefois qu'en 1607, Henri IV fut accepté comme arbitre par le pape Paul V (Camille Borghèse) et par Venise. Le cardinal de Joyeuse réussit dans cette négociation après trois mois de démarches à Rome et à Venise, et empêcha la guerre entre les deux puissances.

Nouveau-Monde, n'avait pas hésité à abandonner la lutte, à combien plus forte raison la France qui ne possédait qu'un lambeau de l'Amérique, la Louisiane, l'ayant cédé à la République naissante, ne devait-elle pas éviter toute guerre avec celle-ci! Aussi, tandis que M. Bellaire (1) fait remarquer avec complaisance que tous les conflits qui se sont élevés entre la France et les Etats-Unis. ont été réglés à l'amiable, à la suite de pourparlers et de négociations conduites par des commissaires français et américains, nous ne voyons là qu'une simple conséquence de la position des deux pays l'un vis-à-vis de l'autre. Ajoutons en passant qu'il existait entre ces deux nations un certain lien d'amitié résultant du rôle d'alliée que la France avait joué à l'époque de la guerre d'indépendance des Etats-Unis, et que ce souvenir influa certainement sur les relations politiques qui suivirent.

En 1802, une commission arbitrale régla des difficultés entre l'Espagne et les Etats-Unis, au sujet de violations commises par des simples particuliers, violations qui ne pouvaient, humainement parlant, qu'être désavouées par les gouvernements des deux pays, et qui par conséquent n'auraient pas pu donner lieu à une guerre.

Lorsque l'empereur de Russie fut appelé à trancher, à propos des esclaves pris sur les vaisseaux anglais, le différend né du traité de Gand entre l'Angleterre et les Etats-Unis, c'était encore une

(1) Etude sur les arbitrages dans les conflits internationaux.

question peu importante relativement au reste du traité, qu'il dut résoudre. Encore ici, ce fut un arbitrage qui suivit une guerre, et non un accord pacifique avant de recourir aux armes.

Le roi des Belges Léopold Ier, fut plusieurs fois appelé, par diverses nations, à terminer des conflits par une décision arbitrale. C'est ainsi qu'il intervint entre l'Angleterre et les Etats-Unis, à propos des limites de l'Etat du Maine; entre les Etats-Unis et le Chili (1858) au sujet de marchandises capturées par un vaisseau chilien au préjudice d'un négociant américain, etc.

Ses décisions furent acceptées, mais nous croyons que si l'objet de ces conflits eut été plus important, ces nations n'auraient pas eu la sagesse de tempérer leur ressentiment et de s'en remettre simplement à l'arbitrage d'un souverain neutre.

En 1834, Frédéric-Guillaume IV, roi de Prusse, régla un différend entre l'Angleterre et la France. Cette dernière avait capturé plusieurs vaisseaux anglais, sans que cependant il y eut de guerre déclarée.

Lorsque, en 1853, la guerre commençait entre la Russie et l'empire Ottoman, ce ne fut qu'après maint essai de conciliation que les puissances anglaise et française se décidèrent à secourir la Turquie.

Les hostilités étaient déjà déclarées, que l'on tentait encore auprès de l'Empereur de Russie des démarches pour l'amener à conclure un traité. De

son côté, la Porte accédait à ce désir. Mais, le 13 janvier 1854, M. de Nesselrode fit cette réponse au cabinet autrichien : « L'Empereur, mon auguste maître ne saurait, dans ses débats avec la Porte, reconnaître le tribunal de l'Europe! »

Ces mots ne nous donnent-ils pas une juste idée de ce qui arriverait, si l'on décidait de référer toute querelle entre Etats à un Tribunal international!

L'empereur ~~Alexandre~~, en repoussant ce qu'il appelait le tribunal de l'Europe, ne se mettait-il pas en guerre ouverte avec toutes les autres puissances? Certes, jamais ceux qui croient à la possibilité d'un tribunal international n'ont osé espérer pour ses arrêts une sanction puis puissante que celle qui résulterait de l'alliance de tous les Etats européens contre un seul d'entre eux. La lutte pouvait devenir générale; la Russie ne l'ignorait point et cependant elle n'hésita pas à accepter cette éventualité! (1) Nicolas

Un exemple aussi frappant ne nous donne-t-il pas raison, quand nous affirmons que jamais médiation ou arbitrage n'a été accepté que lorsque les parties en conflit étaient d'avance décidées à recourir aux moyens pacifiques ou n'avaient engagé la lutte qu'à regret.

C'est ainsi que l'on vit, en 1857, la Prusse et la Suisse accueillir avec empressement l'offre de

(1) En 1838, au moment de la guerre entre la France et le Mexique, la médiation du gouvernement anglais fut repoussée parce qu'il n'y avait aucun tribunal étranger assez puissant pour imposer sa juridiction.

médiation que leur faisait la France. Certes, si la Prusse avait voulu ressaisir la principauté de Neuchâtel, ce n'est pas la médiation offerte par Napoléon III qui l'en eût empêchée. Mais ce n'était pour elle qu'une question de dignité, aussi n'hésita-t-elle pas à abandonner ses prétentions, dès qu'elle vit son honneur à couvert.

En 1867, l'affaire du Luxembourg fit naître la mésintelligence entre la France et la Prusse. La reine d'Angleterre, s'appuyant sur l'article 7 du traité de Paris (1856), parvint à apaiser la querelle par la Conférence de Londres.

Certes, si jamais solution pacifique fut trompeuse ce fut celle-là! La France n'accepta cette conférence que parce que la guerre n'était pas encore nécessaire au gouvernement impérial pour raffermir son pouvoir ébranlé, et nous en voyons la preuve dans le prétexte futile qui devait plus tard allumer entre les deux puissances la lutte terrible à laquelle nous venons d'assister.

Divers autres arbitrages moins importants sont encore exposés dans l'ouvrage de M. Bellaire. Laissons-les de côté et arrivons à la grande question de l'Alabama récemment tranchée par le tribunal arbitral réuni à Genève, sous la présidence du comte Sclopis.

Tout le monde connaît les détails de ce conflit : les Etats-Unis réclamaient à l'Angleterre des dommages-intérêts considérables destinés à compenser les pertes que les corsaires sudistes équipés dans

des ports anglais avaient fait éprouver à la marine américaine.

L'Angleterre avait, aux yeux de tous, manqué à ses devoirs d'Etat neutre, (1) ou tout au moins apporté une grande négligence à vérifier les observations qui lui étaient faites par les représentants des Etats-Unis, sur la véritable destination des vaisseaux qui s'armaient sur la Tamise.

L'Alabama profita de cette lenteur pour compléter son armement et commencer une campagne qui fit subir d'énormes pertes à la marine marchande fédérale (2).

Des réclamations furent adressées à l'Angleterre; de longs pourparlers eurent lieu et s'envenimèrent bientôt, grâce aux vieilles haines nationales. La guerre semblait sur le point d'éclater quand l'arbitrage proposé vint mettre un terme à toute manifestation hostile.

Tout se réduisit à une simple discussion sur la somme à payer aux Etats-Unis et l'on peut dire que cet arbitrage, dont on a fait tant de bruit, que l'on s'est complu à considérer comme un grand exemple donné aux nations de recourir aux moyens pacifiques pour régler leurs différends, n'a été en somme qu'une simple transaction pécuniaire intervenue entre deux Etats.

(1) Elle avait contrevenu aux dispositions de sa loi de 1819, sur la neutralité.

(2) D'autres corsaires s'armèrent aussi dans des ports anglais. Mais leurs exploits furent peu de chose comparés à ceux de l'Alabama, qui prit 63 navires, et du Sumter, qui fit 18 captures.

A première vue, il semble bien en effet qu'il y a là un grand exemple de sagesse et de modération, exemple d'autant plus remarquable qu'il est plus rare en pareille matière; mais si nous examinons le fond de la question, nous verrons bientôt que le seul mobile qui a fait agir l'Angleterre et les Etats-Unis a été leur intérêt bien entendu!

Loin de nous la pensée de les blâmer! Au contraire, nous croyons que ce n'est que lorsque les nations comprendront leurs véritables intérêts qu'elles hésiteront à recourir aux armes et qu'elles commenceront toujours par chercher à transiger. C'est, en un mot, par intérêt que l'on tendra au but humanitaire d'une paix perpétuelle! Nous ne pouvons donc qu'applaudir à l'exemple qui vient d'être donné par les Etats-Unis et l'Angleterre, mais ce que nous ne pouvons approuver, c'est que l'on mette en avant de grandes idées humanitaires pour dissimuler une simple question d'intérêt!

Pourquoi ne pas le dire franchement? La conciliation des deux Etats en conflit en aurait-elle été moins remarquable pour n'être que la solution d'une question d'argent? L'humanité et l'intérêt se touchent peut-être de plus près que l'on ne s'en doute! Et d'ailleurs le fait seul de faire céder l'orgueil à l'intérêt national était déjà un progrès et un exemple! De plus futiles causes ont donné lieu à de sanglantes guerres entre des nations moins sages!

Quels résultats en effet, aurait eu la lutte qui se

serait engagée ? On sait qu'en 1856, lors du Traité de Paris, les Etats-Unis n'accédèrent pas à la clause par laquelle la Course était abolie, parce que suivant eux, les Etats qui n'avaient pas de marine de guerre proprement dite devaient pouvoir, le cas échéant, armer les vaisseaux marchands pour se défendre.

La guerre aurait donc eu pour premier résultat d'armer une multitude de corsaires américains qui auraient anéanti le commerce maritime de l'Angleterre, si répandu sur tout le globe. De son côté, la marine anglaise ne serait pas restée inactive et l'Europe, le monde entier aurait eu le spectacle de deux nations s'entre-détruisant dans leurs richesses, leur industrie et leur commerce, sans obtenir aucun avantage positif. En outre, les possessions anglaises du Canada seraient rapidement tombées au pouvoir des Etats-Unis. Cette lutte aurait pu se continuer pendant longtemps encore, ruinant les parties belligérantes, et occasionnant par contre-coup un tort immense à tout le commerce européen.

Il est donc évident que le parti le plus sage était celui qui fut pris, après une période politique où la situation avait été assez tendue entre les deux gouvernements pour que l'on ne pût espérer qu'une solution pacifique terminât ce conflit.

Certes, les soixante-dix-sept millions payés par l'Angleterre sont une forte somme ! Mise en regard de la perte probable que la guerre aurait occasion-

née, ce n'est rien! Les deux nations le sentaient bien, aussi n'avaient-elles nullement l'envie d'en venir aux prises, bien que de continuelles paroles de menace fussent échangées entre les deux continents!

Il ne faudrait cependant pas croire que le point de vue intéressé fut le seul envisagé dans la question. Si telle était la pensée de la majorité, çà et là de nobles voix s'élevèrent qui témoignaient de visées plus généreuses : la preuve en est dans les paroles que prononça dans un récent meeting, M. Colfax, vice-président des Etats-Unis d'Amérique :

« J'affirme que ni l'une ni l'autre des deux nations n'osera en face du monde civilisé, annuler ce pacte solennellement conclu devant Dieu et devant les hommes, et r'ouvrir la porte à de nouveaux désaccords sur les mêmes griefs. Non, non, quand bien même l'arbitrage ne nous adjugerait pas un seul dollar, je me lèverais devant mes concitoyens pour leur crier : Acceptez cette résolution et renoncez à toute indemnité, plutôt que de reculer d'une ligne de la haute position morale où vous vous êtes placés avec l'Angleterre par rapport aux autres nations du monde! De là, nous pouvons dire aux puissances européennes : Licenciez vos millions de soldats! France, Allemagne, Autriche, Russie, suivez notre exemple et soumettez vos querelles à un arbitrage impartial. »

Voilà de belles paroles et qui dénotent chez

celui qui les a prononcées un profond sentiment d'humanité, mais quel est le pouvoir d'une opinion même partagée par tous les citoyens d'un Etat, lorsque telle n'est pas celle du gouvernement de cet Etat?

En résumé, l'arbitrage n'est pas l'idéal de cette juridiction internationale si souvent rêvée, pas plus, comme le dit M. Seebohm, qu'une planche à l'aide de laquelle on échappe au naufrage n'est un moyen de naviguer.

C'est donc une ressource, précieuse il est vrai, mais précaire. Ce n'est pas là un système que l'on puisse donner comme exemple et qu'il soit toujours possible de suivre. Lorsque des Etats en conflit y recourent, c'est qu'ils ne se laissent pas entraîner par des considérations irréfléchies, ou qu'ils font preuve d'une modération souvent forcée. En tous cas, il ne faut pas oublier que le tribunal arbitral suppose déjà une espèce d'accord préalable, et nous en avons la preuve dans les règles qui président à sa formation. Ces règles, suivant M. Pradier-Fodéré (1), dont l'opinion s'appuie sur celle de Vattel (2), sont les deux suivantes :

Les arbitres ne tirent leurs pouvoirs que de la volonté des parties, aussi le compromis doit-il désigner les objets en litige et expressément déterminer ce que l'on attend des arbitres.

La seconde règle est que les parties qui ont

(1) M. Pradier-Fodéré. La question de l'Alabama et le Droit des gens.
(2) Vattel. Le Droit des gens. Liv. II, chap. XVII.

confié à des arbitres le soin de trancher une difficulté déclarent par là, se soumettre éventuellement à leur décision.

Il ne découle donc de l'arbitrage qu'un droit conventionnel, ne donnant lieu qu'à une obligation morale pour les Etats de s'incliner devant la décision du tribunal arbitral, et non pas une obligation effective garantie par une sanction matérielle qui puisse s'appliquer à tous.

Quant aux médiations, dont nous n'avons cité qu'un exemple, leur rôle est bien moins considérable que celui des arbitrages. Il est purement officieux et peut être refusé sans que cependant l'Etat qui s'interpose soit atteint moralement par ce fait. C'est un moyen amiable, consistant dans l'intervention d'une puissance neutre en faveur d'un des belligérants pour faire renaître l'accord rompu. La plus remarquable que nous puissions rappeler est celle qu'offrit en 1857 Napoléon III à la Suisse et à la Prusse.

La médiation supposant chez les Etats en conflit un désir mutuel de paix encore plus grand que celui sur lequel se fondent les arbitrages, nous ne nous arrêterons pas plus longtemps sur ce sujet.

Ce travail était terminé, quand nous avons trouvé dans l'article de M. Alp. Rivier sur l'affaire de l'Alabama (*Bibliothèque universelle et Re-*

vue suisse, Décembre 1872) des idées si conformes aux nôtres que nous avons cédé au désir de les reproduire ici : « ......Je crois, dit M. Rivier, qu'il convient d'être sceptique à l'endroit des arbitrages et de se méfier beaucoup des utopies généreuses. Conçoit-on le pape et le roi d'Italie faisant arbitrer la question de Rome capitale et celle du pouvoir temporel ? Se figure-t-on l'Allemagne demandant à des puissances neutres de décider du sort de l'Alsace? C'est que ce sont là des questions politiques. Celle de l'Alabama, au contraire, était essentiellement juridique, non dangereuse politiquement, faite, en conséquence, pour être résolue par un tribunal. Car il y a longtemps, Dieu merci, qu'on ne va plus en guerre pour des différends de cette nature. Nul ne l'ignorait, en Angleterre comme en Amérique.... au fond, de part et d'autre on ne demandait qu'à s'arranger. C'est le sentiment général qu'exprimait d'une façon pittoresque M. Francis Lieber, lorsqu'il écrivait, en 1865, à M. Seward :

« Aller en guerre contre l'Angleterre pour la forcer à payer les sommes que nous lui réclamons, serait aussi insensé que de tuer une mouche posée sur de la porcelaine de Sèvres en lançant une pierre à l'insecte pour l'empêcher de souiller le vase précieux. A la maison Blanche, on a toujours été de cet avis, et l'on n'en doutait pas à Saint-James. »

CHAPITRE III

D'un code international. De l'opinion publique comme moyen de sanction

C'est à juste titre que les Allemands appellent le Droit international *juristenrecht.* En effet, si le rôle des jurisconsultes fut très-grand à l'époque où chaque nation commença à codifier son Droit privé, on peut dire que pour le Droit international, la formation d'un Code dépend entièrement des hommes de science qui entreprendront cette tâche.

C'est, en effet, se procurer une excellente garantie d'impartialité et de justice que de laisser à l'initiative privée le soin de codifier les principes de droit destinés à régir tous les peuples. L'œuvre entreprise ou soutenue par un gouvernement eût toujours été, sinon suspecte aux autres nations, du moins acceptée par elles avec répugnance; tandis que rien n'empêchera les divers Etats de favoriser la mise à exécution d'un Code dû à l'initiative d'un individu que la science mettrait à l'abri du soupçon de partialité.

Déjà M. Bluntschli a publié une codification du Droit international qui a obtenu un légitime succès.

D'autre part, le 10 septembre 1872, a dû s'ouvrir à New-York un congrès de publicistes, jurisconsultes, hommes d'Etat et philanthropes pour procéder à l'élaboration d'un Code international qui sera soumis à l'approbation des pays civilisés.

Le mouvement est donc général. Mais est-il bien dirigé ? Nous croyons avoir déjà et à plus d'une reprise laissé voir notre opinion à cet égard. Nous ne pensons pas que ce soit une solution théorique et directe que l'on doive avoir pour objectif. Suivant nous, c'est seulement par des moyens détournés que l'on obtiendra pour l'Europe la pacification demandée à un Tribunal international !

Mais ici viennent se placer différentes questions importantes à résoudre : et d'abord, un Code peut-il être de quelque utilité sans qu'un Tribunal en applique les règles ? Nous avons déjà repoussé le Tribunal parce que nous ne savions quelle sanction donner à ses arrêts : c'est là qu'en effet est l'obstacle, éternel, infranchissable, contre lequel sont venus se heurter avec découragement tous les esprits qui avaient entrevu un moyen de mettre un terme aux querelles qui ensanglantent le monde.

Aussi, bien que nous ne contestions pas au Code international une certaine utilité résultant de sa publicité et par conséquent de la façon dont il pourrait préciser l'opinion publique, nous ne pouvons cependant l'envisager que comme une base, puissante peut-être, mais inutile, car elle ne doit servir à supporter aucun édifice !

Et même, si nous allons au fond des choses,

est-il bien besoin d'un Code international? La manière dont les Etats se conduisent les uns envers les autres n'est-elle pas réglée par la façon même dont ils ont arrangé les rapports de leurs ressortissants entre eux? Le Droit privé qui règne dans la grande société des nations n'a besoin que des grands principes généraux qui, partout les mêmes, servent de base au Code de chaque Etat, et non d'une réglementation aussi minutieuse que celle qui est nécessitée par la foule des questions diverses qui peuvent s'élever entre les particuliers. Voilà pour l'ordinaire.

Quant à l'extraordinaire, les questions qui se sont soulevées ont été prévues par des traités et des conventions intervenues entre les Etats, et formant un Code particulier, n'ayant d'autre sanction que la crainte de provoquer l'hospitalité des autres nations par les violations des maximes généralement reconnues par les peuples civilisés. Quelle autre législation pourrait-on espérer? L'institution d'un Corps législatif pour le monde entier suppose une organisation du monde, et celle-ci n'existe pas.

Du reste, lorsque le besoin de réglementer certains points de Droit international s'est fait sentir, des dispositions sont intervenues et ont été établies par des traités comme de véritables lois: dispositions formulant des principes et un Droit nécessaires, et n'étant point l'effet du bon plaisir des parties contractantes.

Souvent aussi il est arrivé qu'un Etat a formulé certains principes de Droit international et les a

revêtus par là de l'autorité nécessaire : « L'autorité directe d'un Etat n'en dépasse pas, il est vrai, les frontières ; mais son influence morale peut s'étendre bien au-delà s'il a réussi à formuler la conviction du monde civilisé tout entier ! (1) »

A notre idée, le Code international que nous possédons de cette façon est suffisamment complet pour son utilité. Sa force peut se mesurer en vertu de ce principe : Toute la force de l'obligation dépend du jugement par lequel nous approuvons ou nous condamnons une certaine manière d'agir.

On a beaucoup parlé de l'opinion publique en matière de Droit international. « C'est à l'opinion publique, a dit Laboulaye (2), qu'il faut laisser le soin d'adopter et de propager les principes du Droit international ! »

On a dit encore : « l'opinion publique finira par faire justice de la guerre et de ceux qui l'emploient à servir leur ambition. »

A-t-elle empêché la guerre franco-prussienne d'éclater ? Et cependant elle ne s'est jamais déclarée avec autant de force qu'à cette occasion ! Les deux tiers des préfets de France, après enquêtes, ne purent se dispenser de déclarer formellement au gouvernement que cette guerre était impopulaire.

Elle se fit cependant ! Cette voix puissante fut baillonnée, et c'est après un tel exemple que l'on

(1) Bluntschli. Introduction au Droit international codifié.

(2) E. Laboulaye. Introduction au Droit international codifié, par Bluntschli.

ose fonder quelque espérance sur la manifestation de l'opinion publique!

L'opinion publique! Que lui servirait-il d'avoir un Code pour la soutenir quand on est décidé à agir malgré elle? Aurait-elle arrêté l'empereur de Russie lorsqu'il faillit, à propos de la guerre d'Orient, se mettre en lutte avec le reste de l'Europe?

A-t-elle forcé la France à accepter la médiation de l'Angleterre, au moment de la guerre du Mexique? (1)

Qu'il nous soit permis d'examiner ici les idées émises en France par beaucoup de personnages sensés et érudits, à la tête desquels se place M. Santallier (2), idées qui, pour la plupart, sont basées sur la force que l'on suppose à l'opinion publique.

M. Santailier dit: « Le jour où, au nom d'un principe supérieur, la loi a dit: Nul ne doit se faire justice à lui-même, vous ne vous battrez plus, le combat judiciaire a disparu! »

« Donc il faut un principe supérieur et une sanction à ce principe. »

« Le principe supérieur, en droit privé, c'est l'intérêt général de la société, qui ne permet pas que la tranquillité et la sécurité communes soient à la merci de la force, de la violence ou de l'obstination individuelle.

« Le principe supérieur, en Droit international, c'est encore l'intérêt général, l'intérêt commun des nations, qui ne permet pas, pour des différends

(1) En 1838.

(2) M. Santallier. Bulletin de la Société des Amis de la Paix. Juillet-Août 1872.

limités à un petit nombre de personnes souvent, que le commerce et l'industrie du monde entier soient mis en désarroi et la civilisation compromise jusque dans ses bases premières. »

« A des degrés différents, c'est la même chose, et la même solution est commandée. »

A ce propos, M. Santallier rappelle ce qui s'est déjà passé pour le Droit commercial, pour lequel il s'est établi une justice, dit-il, par le seul fait que les intérêts étaient en général lésés, et cette justice a procédé d'initiative privée.

Jusqu'ici, nous sommes parfaitement d'accord avec les principes de M. Santallier, nous pensons même que l'exemple qu'il cite a une portée plus grande encore qu'il ne le croit, mais nous ne pouvons arriver comme lui aux conclusions qui suivent :

Il suppose qu'un congrès de jurisconsultes se réunisse, et que d'un commun accord, il formule la déclaration du Droit des nations (comme en 1789 on a formulé la déclaration des Droits de l'homme). Que, sur ces principes, un Code international soit rédigé, prévoyant les cas de conflit, disant comment ils seront jugés, posant en un mot les bases de la jurisprudence internationale; et il n'hésite pas à déclarer que l'autorité d'une pareille déclaration serait immense et qu'elle aurait aussitôt pour elle l'assentiment universel.

Laissant de côté l'arbitrage, qu'il considère avec raison comme un expédient et non comme un sys-

tème, M. Santallier veut que l'on établisse une base sûre pour que les arbitres, quand ils siégeront, siègent en vertu d'un Droit reconnu par le Code international; et quand ils prononceront, prononcent d'après les règles admises par le même Code et ayant force de loi entre les nations comme le Code civil entre les membres de la même nation.

« Un arrêt » ajoute-t-il, « suppose une sanction efficace, coërcitive au besoin; où la prendrez-vous ? »

« Sans doute, une sanction est nécessaire; il faut derrière l'autorité morale qui rend la décision, la présence, la possibilité au moins, de la force matérielle qui en assure l'exécution. Ce serait un second pas à faire, et il le faudrait faire. Ou pour mieux dire, il se ferait de lui-même à la suite du premier. *Il ne faut pourtant pas exagérer la nécessité de cette action de la force matérielle*, car ici intervient une loi encore mal définie, mais incontestable, et qui peut se formuler dans les termes suivants :

« La nécessité de la sanction matérielle diminue à mesure que s'élargit le cercle de la juridiction ».

« S'agit-il d'un différend entre deux individus, il y a beaucoup de chances pour que celui des deux qui sera condamné se trouve mal jugé; et parfois, en effet, il se révoltera contre la décision qui lui sera contraire. Le plus souvent cependant il s'inclinera, sans qu'il soit besoin de faire appel à la force pour le contraindre et le jugement s'exécutera tout seul. Pourquoi ? Parce que ce jugement émane d'une autorité reconnue par tous à l'avance, et qui

n'a pas été spécialement instituée pour le cas en question. Le caractère général des pouvoirs du juge assure le respect de ses arrêts dans le cas particulier » (1).

« Qu'il s'agisse d'un groupe, d'une société en conflit avec une société, d'une commune aux prises avec une commune, les éléments de soumission s'accroîtront. Les personnes sont moins directement en cause, etc.... et beaucoup seront disposées à applaudir à l'accommodement, quel qu'il soit. »

« A plus forte raison s'il s'agit d'une nation dans laquelle, quelles que soient les circonstances, il y a toujours un parti puissant contre la guerre et de nombreux intérêts qui réclament la paix ».

« Lors de la guerre de 1870, les populations, quelle que fût leur opposition à la guerre, ne pouvaient se concerter ; mais elles ne connaissaient même pas les faits; mais elles étaient livrées sans défense à toutes les excitations et à toutes les illusions ! »

« Au milieu de ce désarroi, que restait-il à ceux qui voyaient clair et essayaient de faire voir aux autres ce qu'ils voyaient ? Rien. A quel précédent, à quel texte, à quelle autorité pouvaient-ils se rattacher ? Tout leur manquait à la fois, et leur voix se perdait sans écho au milieu de l'impuissance universelle ».

(1) Il nous semble que ce raisonnement pèche ici en ce sens que plus la personne jugée est forte, plus elle voudra résister ; d'ailleurs la juridiction qui la condamne sera d'autant moins puissante qu'elle s'exercera plus rarement.

« Supposez qu'à cette heure fatale un Code international eût existé, et qu'au terme de ce Code, le conflit eût dû être d'abord porté devant un Tribunal également international; supposez que ce Tribunal, le Code international à la main, fût venu dire à la face du monde aux deux parties : « Voilà la loi, elle est formelle, et aux termes de cette loi, voici votre arrêt! » Quelle confiance, quelle énergie, quelle puissance, une telle déclaration n'eût-elle pas aussitôt en France et en Allemagne, communiquées aux innombrables partisans de la paix ? Qui ne voit qu'il eût été impossible, d'un côté comme de l'autre, aux partisans de la guerre de passer outre ? L'équivoque seule faisait leur force, et l'équivoque n'eût pu subsister un instant. On peut bien le dire, il n'y a guère de gouvernement ou de nation (à supposer que les nations veuillent parfois réellement la guerre) qui, en face d'une déclaration solennelle et fondée sur des textes antérieurs au conflit, osât assumer l'écrasante responsabilité de troubler le monde par une déclaration de guerre. Aussi peut-on affirmer sans hésitation que l'institution d'un Code international formulant, avant la guerre, la loi respective des nations serait sans comparaison, le plus grand progrès de ce siècle ! »

Si nous nous sommes aussi longuement étendu sur la théorie de M. Santallier, c'est qu'elle compte en France de nombreux partisans et que nous estimons que l'on ne peut juger sainement une

question qu'en se plaçant à tous les points de vue, et non en repoussant ceux qui ne sont pas d'accord avec celui que l'on admet.

Les objections que nous ferons à ce système sont celles que nous avons déjà faites au Code international lui-même, car tous deux reposent au fond sur le même principe, celui qui prend l'opinion publique comme moyen de sanction.

Supposons que le congrès que propose M. Santallier se réunisse et qu'il élabore un plan de Code. Qui pourrait penser que les nations lieront irrévocablement leur destinée à l'existence de ce Code et y donneront leur adhésion pleine et entière? Et d'ailleurs, en admettant qu'elles accordent leur consentement, qui pourrait les empêcher le cas échéant, de le révoquer pour les besoins de leur cause et de tout remettre dans l'état primitif ?

Que l'on ne dise pas que cela ne pourrait arriver ! Combien de traités solennellement jurés n'ont pas été déchirés, souvent à peine conclus !

« Jusqu'à présent », a dit Heffter (1) « on n'est pas encore tombé d'accord de savoir si, pourquoi et jusqu'à quel point un traité signifie quelque chose, ou oblige par lui-même ».

Or, un Code international lierait-il plus les nations qu'un traité quelconque?

Quant au Tribunal qui serait institué pour mettre à exécution le Code, M. Santallier nous semble le

(1) Heffter. Le Droit international public de l'Europe, § 81. Edition 1866, p. 165. Traduction de J. Bergson.

passer trop vite sous silence et s'arrêter trop complaisamment à l'idée que plus il y a de personnes enveloppées dans le même jugement, plus ce jugement est de facile exécution, à cause de la diversité d'opinion des individus jugés, diversité qui les empêche de se concerter pour se dérober aux efforts de la condamnation. M. Santallier nous semble oublier ici que l'Europe n'est pas composée uniquement de républiques, seule espèce de gouvernement où la pensée des citoyens puisse se manifester sous forme de volonté, et qu'il ne servirait de rien à un peuple d'être tout entier pour la conservation de la paix quand le roi et la noblesse seraient d'avis de faire la guerre (1).

Il ne manque pas de moyens de tromper tout un peuple, de l'exciter, de le pousser dans une voie contraire à celle qui lui serait favorable, de créer en un mot une majorité factice qui semble forcer le souverain à obéir à la volonté nationale alors qu'il n'agit que d'après son idée propre.

La guerre de 1870 que nous avons involontairement sous les yeux en écrivant ces lignes, n'a fourni que trop de preuves à l'appui de notre opinion. Si, à ce moment, un Code international eût existé et que le Tribunal l'eût comme le suppose M. Santallier, présenté aux parties en disant à la face du monde : « Voilà la loi, et voilà notre arrêt ; inclinez-vous ! »

(1) De plus, M. Santallier oublie que les Etats doivent être considérés en Droit international comme personnes morales, ou plutôt il passe sans aucune transition de l'Etat envisagé comme une unité à l'Etat formé d'un certain nombre d'individus. Il cesse de voir l'Etat personne morale, pour ne considérer que les particuliers qui le composent.

Qui croirait que l'effet de cette déclaration eût été assez puissant pour arrêter le cours des passions surexcitées?

Les nations belligérantes auraient cru toutes deux être lésées dans leurs droits, quelle que fût d'ailleurs la décision intervenue, et l'orgueil national aurait poussé à la guerre que l'on voulait éviter.

Nous ne pouvons plus espérer, comme Pecqueur, qu'un Tribunal des nations purement spirituel, c'est-à-dire dépourvu de toute sanction coërcitive, puisse avoir l'autorité effective d'un pouvoir secondé par la force armée.

C'est encore sur la puissance de l'opinion publique que se base Pecqueur, et nous avons déjà démontré combien le rôle de cette dernière pouvait être annulé.

Ce n'est pas au moyen d'un Code que l'accord des peuples sera rendu plus facile aujourd'hui qu'auparavant, en cas de guerre. D'ailleurs, remarque que nous pouvons faire en passant, c'est que toujours les souverains ont eu intérêt et n'ont pas manqué à donner aux guerres qu'ils entreprenaient un caractère national, voire même patriotique, qui animait le peuple, et ne lui permettait pas de faire cause commune avec l'ennemi. Vainqueur, il fallait soutenir la gloire de la patrie; vaincu, il fallait la préserver du joug ennemi!

Est-ce un Code international qui pourrait ouvrir les yeux de tout un peuple abusé?

M. Santallier ajoute que les gouvernements se

trouveraient, par la force des choses, conduits à adopter le Code international comme leur loi commune, et à s'engager les uns envers les autres à la respecter. Il étaie son assertion de la faveur qui a accueilli la Convention de Genève, qu'il dit être un précédent.

Cette force des choses à laquelle il fait allusion nous paraît bien vague, et nous craignons fort qu'elle ne soit pas plus respectée par les gouvernements que l'opinion publique. Quant à la Convention de Genève, cette institution n'a trouvé d'appui auprès des différents Etats que parce qu'en ayant un but humanitaire, elle est d'une grande utilité aux belligérants sans les gêner d'aucune façon.

Que si, même au nom de l'humanité, elle eût empiété le moins du monde sur le pouvoir des princes régnants, elle ne serait pas à l'heure qu'il est aussi généralement adoptée et observée par eux. Nous verrons quand ils adhéreront au projet de M. G. Moynier, d'édicter une loi pour punir les Etats contrevenant aux dispositions de la Convention de Genève!

La convention de 1864 n'est donc pas un précédent que l'on puisse invoquer en faveur de la création d'un Code international.

En résumé, les règles de Droit international que nous possédons sont suffisantes, car elles correspondent exactement aux moyens de sanction qui sont en notre pouvoir. Ces règles de conduite sont,

sinon invariables, du moins telles qu'aucun état ne peut les violer sans encourir l'opprobre général et sans s'exposer au danger de provoquer des hostilités d'autres Etats indépendants dont les droits seraient lésés, ou dont la sécurité seraient menacée par leur violation.

L'expérience montre que ces motifs fournissent une certaine garantie, même dans les temps les plus malheureux, pour l'observation des règles de justice internationale, s'ils n'accordent pas cette sanction parfaite que le législateur a annexée au Droit interne de chaque Etat particulier (1).

Nous ne dirons pas avec Laboulaye: « Ce qui manque au Droit international, c'est un législateur reconnu! » Un Code international serait inutile puisqu'il n'aurait pas pour appui les arrêts d'un Tribunal; et nous ne pourrons arriver au Tribunal, parce que nous n'aurons jamais de sanction coercitive à donner à ses arrêts.

Il est inutile de chercher à vaincre directement cette difficulté; jamais les Etats ne consentiront à se soumettre à des décisions qui les condamneraient sans pouvoir user d'autres moyens de contrainte que d'allumer une guerre générale.

Pour arriver à une solution, il vaut mieux tourner la difficulté qu'essayer de la franchir: c'est ce que nous nous efforcerons de faire dans notre troisième partie.

(1) Wheaton. Préface des Eléments du Droit international.

TROISIÈME PARTIE

THÉORIE

Rôle du commerce dans les relations internationales. — Les Ligues Hanséatiques. — Des conventions internationales en général. — C'est de la solidarité reconnue des intérêts humains que doit naître la paix universelle.

Nous avons déjà, dans le cours de cette étude, laissé entrevoir à plusieurs reprises quelle était notre opinion sur le Tribunal international envisagé comme moyen d'amener une paix perpétuelle.

Sans vouloir repousser cette institution, nous avons cependant vu qu'elle était, sinon à jamais impossible, du moins irréalisable dans la situation actuelle. Nous avons d'un autre côté insisté sur certaines idées émises par les auteurs cités et nous avons montré notre intention d'y revenir plus longuement.

Ces idées sont d'abord celle énoncée par Kant dans son projet de paix perpétuelle: La garantie de l'union des peuples réside dans leur communauté

d'intérêts pécuniaires; puis celle de M. Santallier qui fait remarquer qu'une jurisprudence commerciale s'était, déjà à une époque reculée, établie entre les cités maritimes pour sauvegarder les intérêts particuliers de leurs ressortissants (1).

Bien que nous adoptions pleinement l'idée de Kant, que la paix perpétuelle serait un résultat direct de l'établissement universel de la république, nous n'avons pas cru devoir nous rattacher à cette opinion et la prendre pour point de départ. Si nous l'avons abandonnée, c'est parce que, suivant nous, la constitution de chaque Etat en république et de l'Europe en confédération est théoriquement tout aussi impossible à atteindre que celle d'un Tribunal international, tandis que pratiquement l'on peut espérer remplacer ce dernier au moins quant à son but principal.

En effet, trop de pays monarchiques existent encore en Europe, et tous ont une noblesse héréditaire trop nombreuse et trop intéressée au maintien de l'ordre établi, pour qu'un changement complet soit chose aisée.

La noblesse est en principe opposée à la paix qui ne peut lui offrir aucun avantage, tandis que la guerre est un moyen pour elle d'acquérir de nouvelles dignités, de nouveaux titres.

Si l'élément républicain domine au Nouveau-

(1) **Déjà au 12e siècle apparurent les recueils de coutumes commerciales connus sous les noms de Consulat de la Mer, Jugements et Rôle d'Oléron, Table d'Amalfi, Guidon de la Mer, etc.**

Monde, le vieil élément monarchique est de beaucoup le plus puissant en Europe, aussi pourrions-nous supposer que si un progrès doit dériver de l'ordre social que désirait Kant, l'Amérique serait appelée à en donner l'exemple à l'ancien continent.

Notre conviction est qu'au contraire, ce sera l'Europe qui arrivera la première au but proposé, aussi avons-nous suivi l'ordre d'idées qui nous donnait ce résultat, et pris un point de départ tout à fait différent de celui de Kant.

Il est avéré pour tout le monde et nous n'avons pas besoin de revenir là-dessus, que si la civilisation toute entière souffre d'une guerre, celles de ses branches qui sont le plus distinctement lésées par cet état évidemment anti-social sont, sans contredit, le commerce et l'industrie.

Elles sont atteintes de toute façon, dans le capital, le crédit, la main-d'œuvre, etc.

En cas de guerre, le crédit est retiré, la confiance impossible; la circulation est arrêtée, les importations et exportations sont supendues, et les expéditions périlleuses. Le commerce languit, et avec le commerce l'industrie manufacturière.

Or, l'agriculture, l'industrie et le commerce enveloppent dans leurs destinées celles de l'immense majorité des peuples: les ouvriers des villes, les journaliers des campagnes, les artisans de tout ordre.

La guerre fait du mal de deux manières : elle empêche de créer et elle détruit ce qui est créé.

En un mot, l'on peut dire et à juste titre que la guerre tue le commerce.

Si nous renversons cette proposition, l'on trouvera suivant nous le véritable remède à la guerre, la seule solution que l'on puisse donner à la question que nous avons posée, et nous dirons : c'est le commerce qui tuera la guerre. C'est par le développement de l'industrie et du commerce, développement qui produira une solidarité toujours plus intime entre les nations, c'est en multipliant les communications et les moyens de communication entre les peuples, c'est en un mot en favorisant les rapports d'intérêt entre les citoyens de tous les pays que l'on parviendra à convaincre le monde entier de cette idée qu'il existe une solidarité intime entre toutes les nations, alors même qu'elles ne s'en rendent pas compte. C'est cette solidarité quifait qu'une guerre, bien que circonscrite dans de certaines régions, n'en étend pas moins ses ravages aux lieux mêmes qui sembleraient n'en devoir jamais ressentir les effets.

Il en est de deux peuples comme de deux individus : ils doublent leur puissance et leurs profits en s'associant et en travaillant l'un pour l'autre.

Cela est si vrai que toutes les fois, à quelque époque que ce fût, que les hommes ont compris qu'ils pouvaient retirer un avantage de leur accord, la lutte ne s'est pas engagée entr'eux, alors même

(1) Pecqueur.

qu'il semblait que leurs intérêts fussent en opposition. Les exemples abondent à l'appui de notre opinion : nous n'en citerons qu'un, le plus remarquable.

Lorsque, au Moyen-Age, l'Europe toute entière était divisée comme un échiquier (1) par la multiplicité des lignes de douanes et de gabelles; quand des droits de toute espèce et déguisant mal une rançon étaient imposés aux malheureux marchands traversant le fief du moindre petit seigneur, on vit une ligue se former, ligue de simples commerçants qui, ressortissants de pays divers, avaient compris que leurs intérêts n'en étaient pas moins solidaires les uns des autres et qui, unissant leur fortune et leur crédit, monopolisèrent à leur profit un commerce qui s'étendait chaque jour davantage. Leur force, résultat de leur union, leur permit de s'affranchir des nombreuses entraves apportées au travail de quelque espèce qu'il fût, (2) et ce succès, unique au Moyen-Age, fut le fruit d'une simple mais juste considération pécuniaire. Si un tel résultat fut obtenu à cette époque, quel n'est pas celui que nous pouvons espérer actuellement que, mieux éclairés et dégagés de tout préjugé barbare et ignorant, nous visons librement au progrès.

Qu'il nous soit permis de rappeler ici, en quelques mots, les résultats auxquels parvinrent les associations commerciales du Moyen-Age connues sous le nom de ligues.

(1) Expression de M. E. Laboulaye.

(2) Le droit du travail ne pouvait être accordé que par le roi.

La Hanse ou Ligue Hanséatique prit naissance en 1241, d'une alliance formée entre Lubeck et Hambourg pour protéger les commerçants de ces deux villes contre les attaques des pirates et des brigands.

Elle avait pour objet le commerce, sa protection. et son développement ; puis l'arbitrage dans toutes les contestations entre ses membres, de manière à prévenir toute intervention d'un pouvoir étranger, et à sauvegarder l'autorité municipale ainsi que la compétence de la ligue elle-même, en dernière instance.

Au point de vue du Droit international, l'influence de la Ligne Hanséatique fut considérable : partout où elle pénétra, elle fit abolir le droit de bris et de naufrage ainsi que la confiscation des marchandises au profit du seigneur, dans le cas où elles touchaient le sol par suite du renversement d'une voiture ou de tout autre accident; elle fit disparaître sur les routes les obstacles à la circulation et rétablit la sécurité sur la terre et sur l'eau; non-seulement elle adopta une meilleure justice, mais elle la fit adopter à l'étranger, où dorénavant l'exécution d'un engagement ne fut réclamé que du vrai débiteur et de sa caution volontaire et non plus de tous ses compatriotes.

La première, elle soutint le principe de la liberté du pavillon neutre entre deux nations belligérantes. Les services qu'elle rendit à cet égard subsistent encore dans leur entier; elle donna aux relations

internationales la base du Droit qui leur avait manqué jusque-là; la première elle fit reconnaître le caractère cosmopolite du commerce; elle introduisit courageusement dans le monde des maximes qui sont aujourd'hui passées à l'état de coutume inviolable et les défendit avec un zèle persévérant (1).

La Ligue Rhénane eut à peu près la même origine:

Quelque chose causait beaucoup de préjudice au commerce, c'étaient les exactions arbitraires qui lui étaient imposées sous le nom de péages ou de redevances, c'étaient les tributs extorqués, les armes à la main, par les nobles pillards que l'on appelait « guetteurs de grands chemins, » (2) aux repaires situés, pour la plupart, sur le bord des fleuves navigables ou des routes fréquentées. Il fallait repousser la force par la force. Mais, séparément, les marchands étaient trop faibles; en présence d'une même nécessité et d'un même péril ils durent comprendre que leurs intérêts étaient communs, et songer à s'unir entr'eux.

En 1246, Dietrich comte de Rheinfels, ayant exigé des bateaux un péage exorbitant, quelques villes tentèrent de détruire son château, mais sans y réussir. Cette coalition, formée dans un but passager, n'en subsista pas moins, et les villes de Worms, Spire, Mayence, Strasbourg et Bâle, etc., formèrent la ligue Rhénane. En 1255 elle comptait

(1) Schérer. Histoire du commerce.
(2) Wegelagerer.

plus de 90 villes, de nombreux seigneurs étaient ses alliés, et elle obtenait pleinement son résultat en protégeant le commerce de ses ressortissants.

La ligue Souabe fut fondée dans un but analogue.

Le rôle que jouèrent les ligues de commerce au Moyen-Age est donc immense au point de vue du Droit international. La puissance qu'elles acquirent fut considérable, et cependant elles eurent pour base l'initiative privée.

Ce qui s'applique aux hommes peut s'appliquer aux nations; elles seraient toujours en parfaite harmonie si elles avaient les mêmes intérêts. Or, elles ont les mêmes intérêts, seulement elles ne le comprennent pas.

Il faut donc chercher comment le leur faire comprendre et par quel moyen les pénétrer de cette idée fondamentale que les intérêts des hommes sont les mêmes en tous pays, et partant, complétement solidaires les uns des autres.

« L'harmonie des peuples dépend absolument et plus que tout au monde. de la conciliation de leurs intérêts (1). » Par la nature des choses, ils doivent chercher à vivre en paix les uns avec les autres.

La solidarité qui les lie est aussi inévitable que celle qui lie les individus. Les nations le comprennent à mesure que le public a plus de lumières, car il comprend mieux ses intérêts. C'est donc de l'amélioration individuelle que doit provenir l'amélioration universelle, aussi croyons-nous que ce qui semblerait être au premier abord d'une impor-

(1) Pecqueur. Traité de la Paix. Paris 1842.

tance tout à fait secondaire, n'en est pas moins très-utile au point de vue du résultat final.

Tout ce qui tendra au relèvement des masses, à leur instruction et à leur moralisation, tendra aussi à rendre les relations internationales plus intimes et plus faciles. L'instruction doit être développée avant tout, car c'est par elle seule que l'on pourra rompre les barrières ridicules qui s'élèvent encore entre les peuples.

Ce n'est pas, a dit un auteur humoriste, parce que je suis né d'un côté de la frontière et que mon voisin est né de l'autre, qu'à un signal donné je dois lui courir sus et chercher à le tuer.

La nationalité, qui concourt d'abord au développement moral des peuples, finit par lui être un obstacle, et une limite dans laquelle il étouffe. Le grand levier que des princes ambitieux et avides savaient si bien faire jouer autrefois, la nationalité, avec ses vanités et ses haines, est maintenant émoussé et usé; chaque jour s'éteint un de ces sots préjugés nationaux; toutes les âpres singularités des peuples sont écrasées sous l'action de la civilisation générale européenne. « Il n'y a plus de nations en Europe, mais seulement des partis.... alors même que les têtes se trompent, les cœurs n'en sentent pas moins ce qu'ils veulent, et le temps marche toujours vers l'accomplissement de sa grande tâche (1). »

(1) Henri Heine. Reisebilder T. II.

L'instruction seule (1) peut affranchir des préjugés qui empêchent les hommes de se considérer comme frères, et qui permettent encore aux princes de déclarer la guerre, sans que leur peuple tout entier se soulève contre eux.

Si de ces considérations nous passons à un point de vue plus spécial, nous dirons que les relations commerciales d'un pays avec un autre sont un des meilleurs moyens d'amener cette paix universelle à laquelle nous visons. Toute combinaison, toute association commerciale qui aura pour effet ou pour but d'augmenter la somme des importations et des exportations de peuple à peuple, est bonne en soi et par le fait, car elle tend à consolider la paix (1).

Que si l'on supprime l'intérêt que les nations ont à vivre en état de paix, on verra que les gouvernements ne chercheront plus à éviter les confiits et les guerres. C'est pourquoi toute politique qui tend à la paix doit s'efforcer de nouer des relations entre tous les peuples du monde, de multiplier les communications commerciales de manière à entrelacer ou enchevêtrer tous les individus, tous les peuples, tous les intérêts, dans un vaste réseau de transactions et d'affaires qui les rende solidaires les uns des autres, et des événements qui agitent non-seulement l'Europe, mais le monde.

(1) « Si, pour l'école, qui nous prépare à vivre, l'Europe ne dépense que cent cinquante millions, n'est-ce pas une énormité qu'elle dépense dix milliards pour l'entretien des casernes, qui préparent la mort. »
(Discours de M. Morelli, député au Parlement italien.)

(2) Pecqueur.

Le commerce et l'industrie n'ont tant d'importance que parce qu'ils sont le moyen ou l'instrument de cet entrelacement.

Les traités de commerce, les concordats entre les différents Etats, les rendent toujours plus intimément solidaires l'un de l'autre, et sont la plus sûre garantie d'une paix perpétuelle, n'exigeant ni tribunal ni sanction.

Les traités et les associations de commerce ne sont pas autre chose que le prélude d'une unité complète entre les peuples engagés. Et cela n'est pas un fait que les temps modernes seuls puissent faire constater. Que se passa-t-il en effet quand la civilisation commençait à apparaître parmi les hommes, et que l'industrie naissante leur montrait des richesses dans les choses auxquelles ils n'avaient jusque-là attaché aucun prix?

Les hommes monopolisèrent d'abord à leur profit particulier les biens dont la nature avait doué leur pays. Chaque nation voulut, dans le principe, garder pour elle les richesses ou les avantages du sol qu'elle occupait. Mais bientôt on comprit que chacun était solidaire de l'autre et n'était le dépositaire d'une richesse que pour pouvoir, au moyen de son superflu, se procurer ce qui lui était nécessaire et dont son voisin avait en abondance. Alors les bornes où s'était renfermé l'égoïsme de chacun tombèrent, et cette diversité même de la répartition des richesses fut une cause de plus d'union et d'échange.

Les barrières qui gênent encore le commerce doivent donc tomber. Les lois mêmes qui ont été établies sous prétexte de le protéger, ne sont que des entraves à sa liberté et à sa puissance.

On l'a si bien compris que chaque jour nous voyons apparaître de nouveaux traités de commerce (1), de nouvelles associations internationales ayant pour but de diminuer le nombre des ligues douanières qui marquent la limite de chaque pays.

Pourquoi ne pas agir d'une façon décisive? Pourquoi laisser subsister deux barrières plutôt que vingt, une plutôt que deux? Ce sont ces barrières, restes de la vieille idée exclusive de la nationalité qui empêchent encore le progrès de se faire jour.

Aujourd'hui, du reste, on considère comme une atteinte au Droit naturel de l'humanité le fait qu'un Etat s'isole absolument.... On reconnaît à toutes les nations le droit d'entretenir des relations entre elles; on veut que ces relations soient facilitées, protégées, afin que l'humanité produise plus et mieux, afin que les destinées du genre humain puissent être réalisées (2). Les barrières que la Chine et le Japon élevaient contre le commerce européen sont tombées devant la force toujours croissante du Droit international.

C'est donc, et nous ne saurions trop le redire, par l'intérêt commercial bien entendu, que l'on

(1) Mentionnons aussi les Traités d'établissement qui prennent de jour en jour une plus grande importance.

(2) Bluntschli. Droit international codifié.

obtiendra les résultats les plus rapides et les plus décisifs.

« Le commerce rend les hommes citoyens, » disait l'avocat général Dupaty (1).

Le commerce n'a pas besoin de l'aide gouvernementale : à mesure qu'il s'accroît, à mesure qu'il fait un progrès, les lois qu'il réclame lui sont accordées par la force des choses. Il avance lentement, mais à coup sûr, et chacun des pas qu'il fait lui donne une nouvelle base, une nouvelle force qui lui permet de s'élancer encore plus en avant. La solidarité et l'harmonie qu'il développe entre tous les pays, entre tous les hommes, seront facilitées par tout ce qui tendra à l'unification des intérêts de l'ordre économique.

Les grandes lignes postales, la navigation rapide, l'uniformité des mesures, des poids et des monnaies, sont les moyens les plus sûrs que l'on ait de parvenir à la paix universelle.

« C'est en faisant glisser son char sur les rails des grandes lignes cosmopolites que la civilisation fera le tour du monde, en compagnie de ses deux sœurs, la paix et la liberté. »

Quel est, dans cet ordre d'idées, le rôle du Droit international privé?

« L'idéal suprême serait de n'avoir qu'une seule et même législation civile et commerciale, bien connue et généralement adoptée en tous pays.

Des faits nombreux sembleraient justifier un

(1) Discours au Parlement de Bordeaux, 1er mars 1777.

pareil idéal : on observe de nos jours une remarquable tendance à l'unité du droit : les institutions purement locales disparaissent de plus en plus avec l'isolement qui les avaient produites; elles se transforment pour se rapprocher d'un type commun. Ce mouvement ne s'arrête pas aux frontières des Etats : il les a dès longtemps franchies et tend à se généraliser (1). »

Le Droit international privé est donc aussi appelé à jouer un rôle, mais un rôle de moindre importance, dans le développement des relations internationales.

Le but auquel doivent tendre désormais tous les efforts consiste à perfectionner l'œuvre commencée, et à lui donner une importance à laquelle ne songeaient pas ceux qui l'avaient entreprise pour servir des intérêts d'un ordre purement matériel.

Ce n'est pas d'aujourd'hui seulement que l'on voit l'accord se faire entre les princes, dès qu'il est réclamé par l'intérêt de leurs peuples. C'est ainsi que plusieurs puissances s'unirent pour prendre les mesures nécessaires afin de préserver l'Europe du choléra qui naissait chaque année du pélerinage de la Mecque (2).

Que reste-t-il actuellement de tout le traité de Paris de 1856? La seule mesure qui ait été prise dans un intérêt général, savoir l'établissement

(1) Théorie du Droit international privé. M. Ch. Brocher, professeur à la Faculté de Genève. Revue du Droit international, année 1871.

(2) Aujourd'hui, du reste, l'on attribue au choléra une autre origine.

d'une commission internationale aux Bouches du Danube.

En ce qui touche le Danube, dit le traité, les principes promulgués par le congrès de Vienne en matière de navigation lui seront appliqués, c'est-à-dire qu'il sera placé sous un régime entièrement libéral. Une commission européenne se réunira afin d'adopter les dispositions nécessaires pour dégager les embouchures du fleuve. Le soin de réglementer la navigation, d'en assurer la liberté appartiendra à un comité composé de délégués des Etats riverains, de l'Autriche, de la Bavière, du Würtemberg, de la Sublime Porte et des principautés danubiennes. Afin d'assurer l'exécution des réglements qui auront été adoptés d'un commun accord, les puissances contractantes ont le droit de faire stationner deux bâtiments légers aux bouches du Danube.

Aujourd'hui, cette commission est composée de sept consuls : ceux d'Angleterre, de France, d'Italie, d'Autriche, de Prusse, de Russie et de Turquie, siégeant à Ismaïla, sous le nom de Commission internationale des Bouches du Danube (1).

Le traité de Paris (30 mai 1814) entre la France et les puissances alliées, avait déclaré la navigation du Rhin libre jusqu'à la mer, en ajoutant à cette déclaration « qu'il serait examiné et décidé dans le futur congrès, de quelle manière, pour faciliter les

(1) La flotille qui fait la police des Bouches du Danube navigue sous un pavillon particulier.

communications entre les peuples et les rendre toujours moins étrangers les uns aux autres, la disposition ci-dessus pourrait être également étendue à tous les autres fleuves qui, dans leur cours navigable, séparent ou traversent différents Etats. »

Conformément à cette décision, le Congrès de Vienne (1815) rendit une déclaration générale ainsi conçue :

Art. 1er. — Le Rhin, depuis le point où il devient navigable jusqu'à la mer, sera, sous le rapport du commerce et de la navigation, considéré comme un fleuve commun entre les divers Etats qu'il sépare ou qu'il traverse.

Art. 2. — La navigation, dans tout son cours, soit en montant, soit en descendant, sera entièrement libre et ne pourra être interdite à personne, en se conformant toutefois aux règlements qui seront arrêtés pour sa police, d'après le mode qui sera établi, etc. (1)

Cette décision fut déclarée applicable en général à tous les grands fleuves d'Europe.

En 1831 et 1850 (2), tombèrent quelques entraves qui gênaient encore la navigation libre du Rhin, et enfin, le 17 octobre 1868, un dernier accord intervint à ce sujet entre les Pays-Bas, la France, la Bavière, le Grand Duché de Bade, la Hesse et la Prusse.

(1) Annexes de l'acte du Congrès de Vienne, 15 juin 1815.

(2) En 1850, la Hollande abolit les droits de navigation sur le Rhin néerlandais.

Un seul point désormais fait désirer quelque progrès, c'est que ce dernier traité laisse subsister une juridiction spéciale pour les actions civiles et pénales provenant de faits relatifs à la navigation du Rhin (*Revue de Droit int.* 1869).

Après l'ouverture du canal de Suez, un tribunal international fut établi en Egypte; il se compose de consuls de divers pays et prononce sans appel sur les questions auxquelles peuvent donner lieu les conflits d'intérêts entre individus de nationalités différentes.

C'est ainsi que l'on arrivera peu à peu à déclarer neutres, en tous temps, les grandes voies de communication, en faveur de toutes les nations, et sur toute la surface de la terre.

Mais ce n'est pas seulement de cet ordre de choses que nous pouvons espérer le progrès. Si la protection de quelques intérêts généraux a déjà eu pour résultat d'amener l'accord entre les puissances européennes sur certains points, il est évident qu'à mesure qu'il se produira d'autres faits intéressant plusieurs nations (1), cet accord se répétera sous une forme quelconque et tendra à rétablir l'ordre désiré au moyen de règlements nécessaires.

Nous avons déjà parlé des mesures sanitaires imposées aux Orientaux; nous aurions pu citer maint autre exemple : les croisières établies pour

(1) Le Droit international humanitaire a donné lieu à une intervention de puissances en faveur de personnes persécutées pour leurs opinions religieuses : les protestants espagnols.

empêcher la piraterie et la traite des nègres; les lois de police maritime, etc. (1)

Citons aussi, à un point de vue plus restreint, tous les traités intervenus entre les Etats pour protéger les droits de leurs ressortissants à l'étranger; ainsi ceux qui garantissent la propriété littéraire (2), industrielle, etc., les congrès scientifiques, etc. (3).

Plus la civilisation avance, plus ces traités se multiplient et doivent se multiplier. — Nous ne sommes peut-être pas éloignés du moment où, prenant en main les intérêts généraux, les grands Etats voudront veiller eux-mêmes à la conservation des grandes ressources de la nature, parce que le nombre de leurs ressortissants leur en donnera le droit.

Ces intérêts généraux sont plus nombreux et la solidarité qu'ils font naître plus intime qu'on ne pourrait le supposer à première vue. Quelques exemples suffiront à le démontrer :

Ainsi, outre la nécessité qu'il y a à ménager les bois d'œuvre, dont certaines essences sont sur le point de disparaître du commerce, chacun connaît le danger qui peut résulter du déboisement des régions montagneuses.

Bien que généralement reconnu, ce principe n'est cependant pas encore admis dans bien des localités

(1) Ainsi les réglements d'éclairage des vaisseaux naviguant pendant la nuit.
Voir aussi les lois concernant les sauvetages, les épaves, etc.

(2) La Suisse, qui a conclu plusieurs traités internationaux sur la propriété littéraire, n'en possède cependant aucun intercantonal.

(3) Ajoutons à cette énumération les congrès réunis dans un but philanthropique ou humanitaire.

où le gouvernement doit lutter contre l'ignorance cupide de quelques paysans.

Une convention internationale devra certainement intervenir un jour pour réglementer et modifier les grandes pêches qui tendent à dépeupler les mers de certaines espèces de poissons.

« Les espèces principales diminuent au point que certaines d'entre elles, comme l'esturgeon par exemple, ont absolument disparu de nos rivages, et qu'au premier jour nous sommes exposés à manquer de plusieurs autres (1). »

« En moins d'un siècle l'industrie de la pêche de la baleine périra, tant les grands cétacés seront devenus rares (2). »

Malheureusement, la réglementation de la pêche est restée purement locale jusqu'ici. Du reste, le besoin s'en est fait sentir depuis longtemps déjà, l'ordonnance de 1731 prescrivant minutieusement de couper le varech à la main et non de l'arracher, car il sert d'abri au frai et aux petits poissons (3).

Le seul exemple de convention internationale amené par les besoins de la pêche remonte à l'année 1669, qui vit s'établir les « Trèves pêcheresses. » Avant cette époque, l'Amiral de France accordait aux pêcheurs de la nation ennemie des sauf-conduits qui devaient amener un traitement réciproque en faveur des Français.

(1) Etudes sur la pêche en France, Revue maritime et coloniale, Tome V, p. 796.

(2) Id. — p. 823.

(3) Beaussant. Code maritime.

« Pescheurs sur mer (1), quelque guerre qu'il soit entre la France et l'Angleterre, jamais ne se firent mal, ançois sont amis et aident l'un et l'autre au besoing, vendent et acheptent sur mer l'un à l'autre leurs poissons, quand les uns en ont plus largement que les autres; car s'ils se guerroyoient, on n'aurait point de marée. »

Si déjà plusieurs gouvernements veillent, par des lois locales, à la conservation d'animaux qui n'ont guère d'utilité reconnue (2), à combien plus forte raison ne devront-ils pas s'efforcer d'empêcher par une association générale que l'on détruise ceux qui sont nécessaires à l'alimentation de peuples tout entiers.

Si cet accord des puissances dans le but de sauvegarder les intérêts généraux doit se réaliser un jour, c'est probablement en vue de la pêche qu'il s'affirmera tout d'abord.

Mais, quel que soit l'intérêt qui réclame le premier une intervention internationale, peu importe ! Le point essentiel pour nous, c'est que cette intervention se fasse jour, sous quelque forme que ce soit.

Nous croyons en effet que le premier pas une fois fait dans cette voie, les autres seront faciles, et que la solidarité constatée sur un point, sera aisément admise pour d'autres.

Le progrès doit se faire jour, malgré tous les efforts contraires et malgré tous les obstacles qu'il

(1) Jehan Froissart.

(2) Le chamois et le bouquetin.

pourrait trouver dans l'égoïsme des systèmes politiques.

Nous dirons même qu'il finira par forcer la main aux princes, car peut-on supposer qu'un souverain refuse à son peuple un traité de commerce qui lui donnerait quelque avantage dans ses rapports avec une autre nation? La prospérité d'un pays ne fait-elle pas l'éclat d'un règne?

Or, pour nous, rien n'est plus en désaccord avec les éléments d'une puissance monarchique, que le développement de la puissance commerciale d'un pays.

Nous arrivons lentement, mais fatalement à ce résultat que la solidarité née entre les peuples du commerce international et de l'intérêt commun finira par acquérir une force telle, qu'une volonté, quelque puissante qu'elle soit d'ailleurs, ne suffira plus à la briser, et qu'une déclaration de guerre équivaudra à la déposition du prince qui la prononcerait.

C'est à l'Economie politique qu'il faut demander de nous aider dans cette voie de progrès, car elle seule peut faire ouvrir à chacun les yeux sur ses véritables intérêts. Les grandes vérités qu'elle a émises sur les causes de la prospérité d'une nation, s'appliquent également au monde dans son ensemble. Ce qui est reconnu juste dans une certaine région, reste juste quand on étend les limites de cette région.

De même que dans un pays où le système éco-

nomique est bien compris, liberté pleine et entière est laissée à chacun dans son industrie et son travail et que la concurrence règne sans obstacle entre les commerçants; de même nous pensons que c'est d'un état semblable dans le monde entier que proviendra la prospérité universelle.

Chaque pays a sa richesse et chaque pays son indigence; que chacun soit livré à lui-même, sans protection comme sans entraves, et la concurrence, au lieu de s'établir entre les commerçants d'un même pays, s'établira entre les pays eux-mêmes dans le monde. Bientôt les industries qu'une nation n'aurait pas intérêt à conserver seraient abandonnées, quitte à s'en choisir d'autres mieux appropriées au pays. Le commerce, au lieu de se borner à quelques relations individuelles entre deux contrées limitrophes, prendrait des proportions dont nous pouvons actuellement nous faire une idée.

Dans une telle situation, qui serait assez fou pour vouloir encore décider d'une querelle, l'épée à la main? C'est alors que le peuple ferait bonne justice de ceux qui se servent de son sang pour trancher des questions qui ne l'intéressent nullement!

Ce n'est plus une voix isolée, ce n'est plus un peuple, ce n'est plus un continent, mais le monde entier qui se lèverait pour protester contre la guerre, au nom de l'humanité! Et c'est alors que se justifieraient ces belles paroles de M. E. Laboulaye (1):

(1) Introduction au Droit international codifié, par Bluntschli.

« Faire de tous les hommes une même famille, chasser de la terre la guerre qui l'a si longtemps ensanglantée, c'est un rêve pour les sages du jour. C'est par le passé qu'ils jugent de l'avenir. Il y a là une erreur qu'il est bon de signaler. Dans les sciences physiques ce raisonnement est à sa place; l'expérience nous a fait connaitre la constance des lois naturelles; hier nous répond de demain; mais il s'en faut de beaucoup que la marche des sociétés soit réglée par des lois inflexibles et toujours les mêmes. Tout au contraire, dans la vie de l'humanité, comme dans celle des individus, il y a un progrès, ou si l'on veut, un changement continuel. Certaines idées qui ont dominé les peuples vieillissent et meurent; certaines théories qui ont été le scandale et l'effroi des pères font la grandeur et l'orgueil des enfants. Qu'est devenu ce besoin d'uniformité religieuse qui a couvert l'Europe d'échafauds et de bûchers ? Quel homme de sens aujourd'hui n'est heureux de reconnaître que la liberté religieuse est aussi profitable à l'Eglise qu'à l'Etat ?

Loin donc qu'en politique le passé soit la mesure de l'avenir, on peut avancer, sans crainte de paradoxe, que parmi les formes infinies que doit traverser l'humanité, la seule chose que puisse affirmer un homme d'Etat, c'est que jamais la société ne repassera par les mêmes étapes. Les idées mortes ne renaissent pas plus que les jours écoulés. »